

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014/2, nr. 31

Het gezag van de politie

2e proef Maklu

Redactie Comité

Hoofdredeacteur

Elke Devroe – Verantwoordelijke publicatiebeleid CPS – Instituut bestuurskunde Universiteit Leiden, campus Den Haag, e.devroe@cuh.leidenuniv.nl | tel: +32 488 29 33 60 (België) en +31 70 800 93 75 (Nederland)

Algemene editoren

Paul Ponsaers – Voorzitter CPS – Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse, Universiteit Gent – paul.ponsaers@ugent.be | tel: +32 477 72 23 14

Lodewijk Gunther Moor – Projectsecretaris Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) – smv@maatschappijenveiligheid.nl; lgmoor@yahoo.com | tel: +31 24 322 78 73

Redacteuren

Contactadres: Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteitstraat 4, 9000 Gent – E-mail: cahierspolitiestudies@gmail.com – Jannie Noppe & Maarten De Waele – Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse, Universiteit Gent

Adviesraad

Academische leden adviesraad België: Sofie De Kimpe (Vakgroep Criminologie / Vrije Universiteit Brussel), Marleen Easton (Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde / Hogeschool Gent), Frank Hutsebaut (Leuven Instituut voor Criminologie / Katholieke Universiteit Leuven), Lotte Smets (Vakgroep Strafrecht & Criminologie / Universiteit Gent), Tom Van den Broeck (Comité P), Antoinette Verhage (UGent, Strafrecht & Criminologie), Wim Hardyns (UA, Veiligheidswetenschappen; VUB, Criminologie).

Academische leden adviesraad Nederland: Otto Adang (Lector Openbare Orde en Gevaarsbeheersing Politieacademie / University Liverpool), Bob Hoogenboom (SMV leerstoel, Vrije Universiteit Amsterdam / Universiteit Nyenrode), Janine Janssen (Eenheid Den Haag, Nationale Politie), Jan Terpstra (Radboud Universiteit Nijmegen), Kees van der Vijver (Emeritus, Universiteit Twente), Bas van Stokkom (Radboud Universiteit Nijmegen), Ruth Prins (Universiteit Leiden, Bestuurskunde).

Praktijkleden adviesraad België: Marc Bloeyaert (Directeur West-Vlaamse Politieacademie [WPS]), Kurt Tirez (korpschef PZ AMOW), Patrick Van Parys (Hoofdcommissaris Politie / Directeur Oost-Vlaamse Politieacademie [OPAC]), Eddy De Raedt (Federale Politie, Directeur Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen goederen).

Praktijkleden adviesraad Nederland: Wim Broer (Programmadirecteur Virtueel Politiekorps), Timo Kansil (Nationale Politie Nederland), Bernard Welten (Adviseur Eenheid Amsterdam, Nationale Politie), Luuk Wondergem (Eenheid Rotterdam, Nationale Politie).

Correspondenten

Academische correspondenten België: Lieslot Bisschop, Dominique Boels, Tom Bauwens, Marc Cools, Diederik Cops, Alexandra De Moor, Evelien De Pauw, Steven De Ridder, Annelies De Schrijver, Arne Dormaels, Fien Gilleir, Franky Goossens, Ronnie Lippens, Kim Loyens, Jeroen Maesschalck, Neil Paterson, Lieven Pauwels, Carrol Tanghe, Hanne Tournel, Katrien Van Alterm, Jo Van Assche, Stijn Van Daele, Anjuli Van Damme, Evelien Van den Herrewegen, Tom Vander Beken, Veerle Van Gijsegem, Dominique Van Ryckeghem, Isabel Verwee, Gerwinde Vynckier.

Academische correspondenten Nederland: Inge Bakker, Eric Bervoets, Hans Boutellier, Frank Bovenkerk, Lex Cachet, Sinan Cankaya, Jasper de Bie, Christianne De Poot, Monica den Boer, Mariëlle den Hengst, Marsha de Vries, Marnix Eysink Smeets, Henk Ferwerda, Jan Fiselier, Jelle Groenendaal, Ira Helsloot, Wim Huisman, Theo Jochoms, Roy Johannink, Edward Kleemans, Max Kommer, Jos Lammers, Caroline Liedenbaum, Vasco Lub, Marijke Malsch, Guus Meershoek, Hans Moors, Erwin Muller, Hans Nelen, Else Pragt, Arthur Ringeling, Jurriën Rood, Wouter Stol, Barbra Van Gestel, Piet van Reenen, Ronald van Steden, Maite Verhoeven, Annemarijn Walberg.

Praktijkcorrespondenten België: Luk Baetens, Kaat Boon, Gil Bourdoux, Tom Broekaert, Willy Bruggeman, Marc Crispel, Kristof De Pauw, Stanny De Vlieger, Alain Duchâtelet, Jo Forceville, Patrick Janssen, Ann Massei, Sophie Matthijs, Tom Meeuws, Eddie Muylaert, Anita Opfergelt, Martine Pattyn, Rafaël Rondelez, Davy Simons, Karel Van Cauwenberghe, John Van Erck, Annelies Van Landschoot, Alexander Van Liempt, Wouter Van Tilborgh, Kurt Vermeersch, Philip Willekens.

Praktijkcorrespondenten Nederland: Tom Bersee, Johan Bodrij, Bas Boing, Elma Bos, Kees Buijnink, Hidde de Blouw, Frans De Ruiter, Piet Dijkshoorn, Sieb Geerds, Bart Gosen, Frank Hoogewoning, Michiel Holtackers, Henk Huisjes, Auke Klomp, Marlies Koppers, Berber Lettinga, Joep Pattijn, Marloes Smit, Ries Straver, Evelien Uldink, Ronald van der Wal, Gerrit van de Kamp, Auke van Dijk, Esther Van Dongen, Hans van Duijn, Peter van Os, Peter Versteegh, Janny Wierda, Cas Wiebrens.

International Academic & Executive Members: Hiervoor wordt samengewerkt met de redactie van de European Journal of Policing Studies.

Het gezag van de politie

Lodewijk Gunther Moor

Paul Ponsaers

Marsha de Vries

Marleen Easton

(eds.)



Maklu
Antwerpen | Apeldoorn

Cahiers Politiestudies

De Cahiers Politiestudies is een wetenschappelijke kwartaalreeks, die zich richt op hoogstaande, kwalitatieve bijdragen over positionele vraagstukken en fenomenen die de politie interesseren. De kwartaalreeks is multidisciplinair opgezet, waarbij de criminologen een prominente plaats krijgen naast andere disciplines. In deze reeks vinden Nederlandstalige publicaties hun plaats, maar ook Engelstalige bijdragen kunnen worden opgenomen. De reeks wordt begeleid door een redactieraad waarin ondermeer leden zetelen van het Centrum voor Politiestudies [CPS] (België) en de Stichting Maatschappij en Veiligheid [SMV] (Nederland). De redactieraad waakt over de kwaliteit van de ingediende manuscripten dankzij een double blind peerreview-procedure en ontwikkelt een proactief beleid met het oog op het samenstellen van thematische volumes. Daartoe worden gasteditoren in België en Nederland aangezocht.

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014/2, nr. 31
ISSN 1784-5300

Lodewijk Gunther Moor, Paul Ponsaers, Marsha de Vries & Marleen Easton (eds.)
Het gezag van de politie
Maklu, 2014
190 pag. – 24 x 17 cm
ISBN 978-90-466-0645-2
D 2014/1997/37
NUR 824

Abonnement Cahiers Politiestudies

Jaarabonnement (vier nummers per jaar): 95 euro incl. btw en excl. verzendkosten.
Het abonnement loopt per kalenderjaar en wordt automatisch verlengd.
Opzegging kan jaarlijks voor 1 december van de lopende jaargang.
Losse nummers: 35 euro incl. btw.

Recensies

Boeken kunnen ter recensie worden ingestuurd naar: Lodewijk Gunther Moor, SMV,
Louis Couperusplein 2, NL-2514 HP Den Haag

Bestel- & klantendienst:

Voor België: Maklu-Uitgevers nv
Somersstraat 13-15 | 2018 Antwerpen | tel. + 32 (0)3 231 29 00 | fax + 32 (0)3 233 26 59
info@maklu.be | www.maklu.be
Voor Nederland: Maklu-Uitgevers bv
Koninginnelaan 96 | 7315 EB Apeldoorn | tel. + 31 (0)55 522 06 25 | fax + 31 (0)55 522 56 94
info@maklu.nl | www.maklu.nl

Orders & enquiries:

For the USA & Canada: International Specialized Book Services
920 NE 58th Ave., Suite 300, Portland, OR 97213-3786, orders@isbs.com, www.isbs.com

© 2014 Maklu-Uitgevers

Behoudens de uitdrukkelijk bij de wet bepaalde uitzonderingen mag niet uit deze uitgave worden veeftelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudstafel

Editoriaal	7
<i>Lodewijk Gunther Moor, Paul Ponsaers, Marsha de Vries & Marleen Easton</i>	
Politie en haar gezag: nogmaals	13
<i>Lodewijk Gunther Moor</i>	
Wat is er mis met het politie(straat)gezag? – Iets anders dan je denkt	27
<i>Jurriën Rood</i>	
Gezag verwerven	45
<i>Alex Brenninkmeijer</i>	
Democratie en gezagsschuwheid. Naar een robuuste opvatting van politieel gezag	57
<i>Bas van Stokkom</i>	
Politie, vakorganisatie en gezag	73
<i>Thierry Gillis</i>	
De populistische uitdaging. Over de PVV en het gezag van de Nederlandse politie	83
<i>Timo Kansil</i>	
Het imago van de politie	99
<i>Marsha de Vries</i>	
De legitimiteit van de politie is haar zorg niet. Twee stellingen beargumenteerd	109
<i>Piet van Reenen</i>	
Vertrouwen winnen of gezag afdwingen?	123
<i>Anjuli Van Damme</i>	
Attitudes van jongeren ten aanzien van de politie: een verkennend onderzoek naar de (gepercipieerde) procedurele rechtvaardigheid	143
<i>Inès Maus</i>	
Trots- en schaamteverhalen over operationeel leiderschap	166
<i>Bernard Welten & Bob Hoogenboom</i>	

‘Een visie voor de politie in 2025’ – Stuurgroep opteert voor netwerkende politie	177
<i>Dominique Van Ryckeghem, Willy Bruggeman, Marleen Easton, Paul Ponsaers</i>	
Auteursrichtlijnen Cahiers Politiestudies	181
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2012	183
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2013	185
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2014	187
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2015	189

Editoriaal

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 7-12
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Lodewijk Gunther Moor, Paul Ponsaers, Marsha de Vries & Marleen Easton¹

‘Er is geen gezag meer. Iedereen kent de verhalen. De pers staat er vol van. Tramconducteurs, medewerkers van sociale diensten, politiemensen, maar ook ouders, leraren en zelfs artsen hebben ermee te maken. Gezag wordt niet meer erkend en wie de ander ook maar een strobreed in de weg legt kan een grote mond krijgen. En dan mag je nog van geluk spreken dat het daarbij blijft. Het schijnt bij de tijdsgeest te passen. De tijdgeest die door velen als volgt wordt getypeerd: door de toegenomen individualisering en door het wegvallen van traditionele bindingen als de kerk en het gezin ontstaat een verval van waarden en normen, die door de toegenomen immigratie nog eens extra onder druk komt te staan. Mensen houden geen rekening met elkaar en komen alleen op voor hun eigen belangen en laten zich niets meer zeggen. Door drank en drugs neemt de kans op plotselinge uitbarstingen van geweld nog eens extra toe. Het is me een wereld ... Wanneer men de sombere verhalen beluistert lijkt het of we terecht zijn gekomen in een wereld waarin niemand meer zijn leven zeker is. Het archetype van de anarchistische samenleving die iedereen vreest ligt op de loer. Maar, zo kan men zich afvragen, zit het zo wel in elkaar? Kloppen die beelden? Of bestaan er ook andere beelden, zijn er andere mogelijkheden om naar de werkelijkheid te kijken?’ (Gunther Moor & Van der Vijver, 2000, 9).

Bovenstaande passage vormde de eerste regels van een bundel over het gezag van de politie die de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) in 2000 publiceerde (Gunther Moor & Van der Vijver, 2000). De passage geeft de reden aan die voor de SMVP aanleiding was om zich over het gezag van de politie te buigen. Er was enerzijds sprake van verontrusting over handhaving van de rechtsorde en het tanende gezag, terwijl er anderzijds toch ook sprake was van vele situaties waarbij publieke functionarissen, zoals politiemensen, gewoon hun werk konden doen zonder dat er voortdurend aan hun legitimiteit werd getornd. Het SMVP-project resulteerde in 2002 in een standpunt met aanbevelingen hoe het gezag van de politie in de samenleving kan worden versterkt.

In de eerste bijdrage aan dit Cahier bekommert **Lodewijk Gunther Moor**, projectsecretaris van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) die in de voetsporen is getreden van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), zich over de actuele betekenis van dit standpunt in Nederland. Gegeven de nadruk op *top-down* sturing van het Korps Nationale Politie acht hij die betekenis gering. De SMVP pleitte immers voor

¹ Gasteditoren.

het meer voldoen aan verwachtingen van burgers door de politie en het gebruik maken van ervaringen van eigen praktijkprofessionals door de politie. Beide principes passen onvoldoende in het huidige klimaat rond de politie in Nederland.

Sinds uit het uitbrengen van het standpunt van de SMVP over het gezag van de politie zijn er twaalf jaren verstreken. Is er sinds die tijd iets veranderd? In dit Cahier zoomen we verder in op het gezag van politiefunctionarissen zoals zij dit dagelijks ervaren in de openbare ruimte. Nog steeds bestaat het beeld dat het gezag van de politie tanende is en dat de weerbaarheid van de politie te wensen over laat. Is er iets met het gezag aan de hand? Zijn er verschillen tussen België en Nederland? Deze en soortgelijke vragen komen in dit Cahier aan de orde.

De verdere bijdragen kunnen worden samengebracht rond enkele thema's: (1) het gezag van de politie, (2) imago, vertrouwen en legitimiteit van de politie, thema's die nauw met het gezag van de politie zijn verweven en (3) operationeel leiderschap bij de politie.

Het gezag van de politie

Jurriën Rood, filosoof, politieonderzoeker en filmmaker, doet verslag van een praktisch filosofisch onderzoek bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland naar de mate waarin mensen aanwijzingen van politiemensen op straat gehoorzamen. Uit dit onderzoek komt een groot en springlevend straatgezag van agenten naar voren. Rood typeert dit als een kordate, communicatieve uitoefening van gezag: de agenten praten niet alleen, maar treden ook daadwerkelijk op. In het tweede deel van zijn onderzoek bekommert Rood zich over het feit dat er over deze feitelijke gezagsuitoefening door de politie zo weinig bekend is en we vaak het tegendeel horen. Volgens hem spelen hier een aantal factoren een rol, zoals weinig veldonderzoek, een defensieve houding van de politie, eenzijdige berichtgeving in de media en het zwaar besmette etiket dat aan het begrip gezag kleeft.

Ook **Alex Brenninkmeijer**, tijdens het schrijven van zijn artikel Nationale ombudsman in Nederland en sinds 1 januari 2014 lid van de Europese Rekenkamer, constateert dat de politie veel gezag geniet, veel meer dan de politiek en de media ons willen doen geloven. Hij tekent daarbij aan dat gezag niet langer klakkeloos gehoorzamen als uitgangspunt heeft. De meeste mensen kiezen voor een kritische opstelling waarbij gezag dient te worden verworven. Professionaliteit van de politie is hierbij van groot belang. In de relatie met burgers gaat het daarbij om interactie en bejegening: procedurele rechtvaardigheid. In hun contacten met de politie willen burgers dat zij serieus worden genomen en met respect worden behandeld. Kortom, een behoorlijke behandeling van burgers door de politie staat aan de basis van gezag van de politie.

In een theoretiserend en explorerend betoog stelt **Bas van Stokkom**, verbonden aan de vaksectie strafrecht & criminologie van de Radboud Universiteit Nijmegen, twee centrale vragen aan de orde: (1) laat de politie haar gezag nog gelden? (2) wat vormt een robuuste basis aan gezagsvol optreden van de politie? Van Stokkom geeft aan dat in vergelijking met andere beroepsgroepen de politie over meer mentale weerbaarheid beschikt. Op basis van haar geweldsmonopolie treedt ze naar verhouding resoluut op en kijkt veel minder weg. Bij andere publieke functionarissen behoren gedogen en vermijden tot de dagelijks werkpatronen. Volgens Van Stokkom kan de

politie haar gezag versterken door bij haar optreden het voortouw te nemen, door bij probleemsituaties te tonen waar zij voor staat en welke normen zij daarbij hanteert. Dat schept asymmetrie, niet om macht op te leggen, maar om de verantwoordelijkheid voor regulering te pakken.

Thierry Gillis, beleidsadviseur van de Commissaris-generaal bij de Federale Politie in België, stelt zich de vraag hoe de onderlinge betrekkingen tussen politie en vakorganisaties in het gezag van de politie doorwerken. Hij constateert dat binnen de organisatie van de politie in formele fora er sprake is van stroeve verhoudingen tussen politie en vakorganisaties. Dit vergt informele ontmoetingen om een goede informatie-uitwisseling te bewerkstelligen. Gillis betoogt dat het gezag van de politie wordt versterkt als de leiding van de politie, vertegenwoordiger van de overheid en lijnverantwoordelijke binnen de politie, en vakorganisaties zich daadwerkelijk als partners gaan gedragen. En daar schort het nogal eens aan. In de wereld buiten de politieorganisatie staat het draagvlak van de politie en haar legitimiteit op het spel. Ook in dit krachtenveld dienen politie en vakorganisaties te beseffen dat hun handelen directe betekenis heeft voor het gezag van de politie.

Hoe daagt het populisme het gezag van de politie uit? Deze vraag stelt **Timo Kansil**, hoofd Internationale Samenwerking van het Korps Nationale Politie in Nederland. Kansil geeft aan dat dit langs twee lijnen geschiedt. Het populisme tast het formele gezag van de politie aan door de gevestigde orde ter discussie te stellen. De politie is onderdeel van die gevestigde orde. Het populisme tast het feitelijk gezag van de politie aan door een harder optreden van de politie te eisen. In zijn artikel spitst Kansil zich toe tot de Partij voor de Vrijheid (PVV), de belangrijkste drager van het rechts-populistische gedachtegoed in Nederland. Hoe kan de politie aan deze uitdagingen het hoofd bieden? In de visie van Kansil vraagt dit een professionele benadering door de politie van de spanning tussen democratie en rechtsstaat. De politie versterkt haar gezag door bij twijfel de rechtsstaat boven de democratie te verkiezen. De politie volgt geen aanwijzingen van politici die zich buiten de rechtsstaat begeven. Ook kan de politie haar gezag volgens hem versterken door op straat de wet te handhaven met gevoel voor proportionaliteit en bijzondere omstandigheden. Dat markeert haar professionele en neutrale positie die is verbonden aan de principes van de rechtsstaat.

Imago, vertrouwen en legitimiteit van de politie

In haar artikel beschrijft **Marsha de Vries**, zelfstandig docent en onderzoeker, de belangrijkste resultaten van een onderzoek dat in 2013 in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) is uitgevoerd onder een representatieve steekproef van 2.068 Nederlandse burgers in de leeftijdscategorie 15-75 jaar. Het onderzoek betreft vooral ervaringen met de politie, het imago van de politie en visie op taken van de politie. Uit het onderzoek blijkt dat het imago van de politie uit vier dimensies is opgebouwd: bejegening van burgers, maatschappelijke betrokkenheid, institutioneel vertrouwen in de politie en aanwezigheid van de politie op straat. De politie als instituut heeft meer vertrouwen onder de bevolking dan haar feitelijk functioneren. Het minst tevreden toont de Nederlandse bevolking zich over de aanwezigheid van de politie, dat wil zeggen de zicht- en bereikbaarheid van de politie.

In zijn bijdrage beargumenteert **Piet van Reenen**, emeritus hoogleraar politie en mensenrechten, Universiteit Utrecht en zelfstandig consultant, dat de politie in Nederland geen problemen heeft met haar legitimiteit. Volgens hem draagt de politie zorg voor het behoud van haar identiteit. Deze zorg is volgens van Reenen vaak niet nodig. Zijn stelling is dat in Nederland in de meeste gevallen behoud van legitimiteit van de politie bij uitstek een politieke functie is en dus geen functie van de politie. Bezorgdheid over de legitimiteit van de politie is op dit moment onnodig.

‘Is er iets met het gezag van de politie aan de hand?’ is de centrale vraag die van **Anjuli Van Damme**, assistente bij de Vakgroep Strafrecht & Criminologie, Universiteit Gent, Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse zich stelt. Om deze vraag te beantwoorden focust zij op het vertrouwen en de legitimiteit van de politie. Uit haar literatuuronderzoek komt naar voren dat de Belgische politie het niet slecht doet voor wat betreft vertrouwen en legitimiteit, maar dat beide factoren zich voor verbetering lenen. Dit kan door in persoonlijke contacten respectvol met burgers om te gaan. Ook dient de politie vooral eerlijk en neutraal te zijn.

Inès Maus, penitentiair assistent, griffie gevangenis Antwerpen en vorig jaar genomineerd voor de CPS-scriptieprijs, doet verslag van haar onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de bereidheid van jongeren om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Speciale aandacht heeft zij voor de factoren procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit. Maar ook komen effectiviteit en percepties op de sanctiekans aan bod. Uit het onderzoek komt procedurele rechtvaardigheid als een belangrijke factor voor de attitudes van jongeren ten aanzien van de politie naar voren. Dat geldt ook voor legitimiteit. Instrumentele factoren als effectiviteit van de politie en percepties over het risico op sanctie doen er minder toe.

Operationeel leiderschap bij de politie

Het onderzoek van **Bernard Welten**, buitengewoon adviseur van het Korps Nationale Politie in Nederland en **Bob Hoogenboom**, bijzonder hoogleraar Politie en Veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam vanwege de Stichting Maatschappij en Veiligheid en hoogleraar Nyenrode Business University in Breukelen handelt over trots- en schaamteverhalen van politiemensen over hun operationele leidinggevenden. Trots zijn medewerkers over leidinggevenden die besluitvaardigheid en doorzettingsmacht vertonen. Schaamte is er voor leidinggevenden die niet open en fair handelen. Welten en Hoogenboom constateren dat er bij de Nederlandse politie te veel aandacht bestaat voor organisatie- en beleidsontwikkeling en te weinig voor praktijk- en vakontwikkeling en feitelijke werking.

Tot slot

Dit Cahier Politiestudies eindigt met een bespreking van het rapport van de Belgische stuurgroep ‘Een visie voor de politie in 2025’ door **Dominique Van Rijckeghem**, beleidsadviseur van de Belgische Commissaris-Generaal van de federale politie, **Willy Bruggeman**, voorzitter van de federale politieraad in België, **Marleen Easton**, verbonden aan de faculteit Economie van de Universiteit Gent en **Paul Ponsaers**, emeritus hoogleraar criminologie aan de Universiteit Gent en voorzitter van het

Centrum voor Politiestudies (CPS). De auteurs schrijven namens deze stuurgroep, waarvan zij ook leden waren.

Bibliografie

GUNTHER MOOR, L. & VAN DER VIJVER, K. (red.) (2000). *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.

GUNTHER MOOR, L. & VAN DER VIJVER, K. (2000). Het gezag van de politie. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (red.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP, 9-14.

SMVP (2002). *Politie en haar gezag*. Dordrecht: SMVP.

2e proef Maklu

2e proef Maklu

Politie en haar gezag: nogmaals

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 13-26
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Lodewijk Gunther Moor¹

In 2002 bracht de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) een standpunt uit over het gezag van de politie getiteld 'Politie en haar gezag'. De aanleiding tot het verwoorden van dit standpunt waren de voortdurende discussies over het gezag van de politie. In dit artikel staat een terugblik op dit standpunt en komt de vraag aan de orde in hoeverre dit standpunt nog actuele betekenis heeft. Wat is de huidige relevantie van de toen aangegeven oplossingsrichtingen? En welke conclusies kan men hieraan verbinden?

1. Inleiding en vraagstelling

Klaagliederen over de politie zijn populair en lijken van alle tijden. Zo ook rond de recente eeuwwisseling over het gezag van de politie. Rond 2000 concentreerde de discussie in Nederland over het al dan niet tanende gezag van de politie zich in drie hoofdstromen, namelijk:

- Sommige beschouwers wezen op een lange reeks van incidenten, waarbij politiemensen slachtoffer waren van fysiek of verbaal geweld. Veel van deze beschouwers achtten dergelijke incidenten ingegeven door eroderende normen onder (delen van) de bevolking. Degenen die werkzaam waren in de sfeer van de rechtshandhaving en het toezicht typeerden vrijwel zonder uitzondering dat hun taak was verzwaard. Relaties tussen de bevolking en de politie werden als moeilijk gekenmerkt (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002);
- Anderen relativeerden het tanende gezag van de politie door te wijzen op de algemene maatschappelijke trend allerlei vormen van gezag niet klakkeloos te accepteren. Scheepers & Te Grotenhuis (2000) publiceerden een overzicht waaruit bleek dat de Nederlandse bevolking sinds 1970 steeds kritischer is geworden over autoriteiten, of het nu gaat om de Bijbel, de koningin, de politie of ouders. Daarnaast nam het percentage Nederlanders dat men als antiautoritair kan kwalificeren toe van 30% in 1970 tot 52% in 1996. De Nederlanders, stelden zij, lijken zich te hebben bevrijd van onderschikking. De individualiseringstendens in onze samenleving, gericht op zelfontplooiing, toonde zich dominanter. Bij de aanvaarding van gezag leek er in ieder geval in mindere mate sprake te zijn van een automatisme. Met de woorden van Kees Peijster (voormalig korpschef in Vlaarding en voormalig hoofdcommissaris van politie in Den Haag) in *Liberaal Reveil* (22, 1981): 'Het gezag van de politieagent wordt

¹ Projectsecretaris in het bestuur van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) in Den Haag.

niet langer geaccepteerd op de enkele grond dat hij het politie-uniform draagt' (Meershoek, 2012a, 116);

- Er traden ook commentatoren naar voren die van mening waren dat men gezag niet aan de politie kan toeschrijven, maar dat de politie vooral door haar optreden gezag dient te verwerven. Deze laatste opvatting was ook ingegeven door Zijdeveld (1985), die bezwaar maakte tegen de visie dat gezag gerechtvaardigde, legitieme macht is. Deze visie voert terug naar de socioloog Max Weber (1972), die aan het begin van de twintigste eeuw gezag omschreef als een vorm van macht die berust op traditie, charisma of legaliteit. Voor Zijdeveld is gezag geen afgeleide van macht. Hij betoogt dat macht van boven komt; gezag daarentegen wordt toegekend van onder af. Het is mogelijk dat macht wordt ontnomen; gezag kan alleen worden verspeeld. Machthebbers kunnen verdelen en heersen; gezagsdragers verbinden mensen onderling. Macht kan men aan anderen delegeren; gezag echter straalt af op anderen.

Hoe dan ook, de voortdurende discussie was voor de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), thans Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), in 2000 aanleiding om het project *Het gezag van de politie* te starten. De stichting achtte dit noodzakelijk, omdat het gezagsvraagstuk direct het functioneren van de politie raakt. Het uitgangspunt van de SMVP was dat, als men gezag definieert als 'blindelings gehoorzamen' of een 'naïef vertrouwen in bovengestelde machten', er sprake van een substantiële afname van het gezag is. Maar zou men gezag in meer eigentijdse termen definiëren, kon het gezag in een ander daglicht komen te staan. In deze optiek zou namelijk toekenning van gezag zijn gebaseerd op serieuze deelname aan besluitvormingsprocessen, aandacht hebben voor elkaars meningen en bereidheid elkaar in discussies te overtuigen. De SMVP achtte het duidelijk dat automatische acceptatie van institutioneel gezag was afgenomen. Gezag zou niet meer automatisch worden toegekend 'omdat het van een instantie komt'. Mensen zouden kritischer zijn gaan oordelen, zouden geen genoeg meer nemen met gezagstoekenning als ware het een soort onontkoombaar, door de natuur gegeven verschijnsel (Van der Vijver & Gunther Moor, 2001; SMVP, 2002, 11).

Dit alles wil niet zeggen dat er geen sprake zou van een serieus gezagsvraagstuk voor de politie. Integendeel. Volgens de stichting viel het niet te ontkennen dat de maatschappelijke bezorgdheid over normafwijkend gedrag, geweldsrisico's, criminaliteit, verloedering (graffiti, vervuiling, vernieling) en met name ook angstgevoelens bijvoorbeeld bij het uitgaan, zoals angst voor opgeschoten jongelui (zeker als die tot etnische minderheden behoren) in de daarvoor gaande jaren sterk was toegenomen. Angst en onrust over onveiligheid behoorden tot de grote sociale problemen in die jaren. Het gevoel 'dat het in de toekomst allemaal nog veel erger zal worden' leek hierbij een belangrijke rol te spelen, evenals het gevoel dat de organen die in het leven zijn geroepen om paal en perk te stellen aan deze gevaren niet slaagden in hun missie. Velen, burgers maar ook politici, betwijfelden of de handhavers – de meest bekende zijn politie en justitie – in dit opzicht over voldoende gezag beschikten (SMVP, 2002, 11-12).

Het project *Het gezag van de politie* van de SMVP kende drie fasen, namelijk:

- uitbrengen van een essaybundel met diverse visies op het gezag van de politie (Gunther Moor & Van der Vijver, 2000);
- uitvoeren van onderzoek naar beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie (de Vries & Van der Vijver, 2002);

- formuleren van een standpunt met voor de politie oplossingsrichtingen om gezag te verwerven (SMVP, 2002).

De vraagstelling van dit artikel is in hoeverre het standpunt dat de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) in 2002 publiceerde over het gezag van de politie nog actuele betekenis heeft. Wat is de huidige relevantie van de toen aangegeven oplossingsrichtingen? Om deze vraag te beantwoorden komt in paragraaf 2 eerst het SMVP-standpunt uit 2002 aan de orde. Vervolgens volgt in paragraaf 3 een bespreking van de actuele betekenis van de aangegeven oplossingsrichtingen. Tot slot volgen in paragraaf 4 conclusies.

2. Standpunt: twee partijen die relevant zijn voor het gezag van de politie

De politie is een vooruitgeschoven organisatie van de overheid die tot in de haarvaten van de maatschappij actief is. De politie kan voor 'vrede' in buurten en wijken zorg dragen, op de hoogte zijn van (ook kleine) problemen van burgers, bemiddelen in conflicten tussen burgers, bijdragen aan de leefbaarheid van buurten en wijken, problemen rond drugsgebruik beheersbaar maken, burgers aanspreken op ongewenste gedragingen, daders oppakken en wat al niet meer. Steeds vinden deze interventies van de politie plaats in directe contacten met burgers. Het markeert de politie als *front line organization*.

Gegeven de vooruitgeschoven positie van de politie zijn volgens het standpunt van de SMVP (2002, 12-13) twee partijen van belang om het gezag van de politie in de samenleving te versterken. Deze partijen zijn het uitvoerend personeel van de politie die het gezag kunnen verwerven, en burgers die het gezag kunnen toekennen. Toekennen van gezag en legitimatie komt immers van anderen (Rosenthal, 1978). Juist in de interactie tussen burgers en politie krijgt het gezag van de politie betekenis. Door haar feitelijke optreden kan aan de politie door burgers gezag worden toegekend. Het uitvoerend politiepersoneel heeft bij uitstek ervaringsdeskundigheid over opvattingen en gevoelens van burgers in zowel positieve als negatieve zin. Uitvoerende politiemensen weten beter dan wie ook wat 'werkt' en 'niet werkt'. De SMVP (2002, 13) was van oordeel dat die ervaringsdeskundigheid onvoldoende werd gebruikt bij beslissingen over het feitelijke politieoptreden. De stichting signaleerde dat politiemangers besluiten nemen zonder rekening te houden met de specifieke kennis van uitvoerende politiemensen, terwijl vanuit het perspectief van burgers het optreden van het uitvoerende politiepersoneel de doorslag zou geven als het gaat over opvattingen of gevoelens over de politie. Met hen hebben burgers immers te maken als zij op welke wijze dan ook in contact komen met de politie.

Hierbij dient men er rekening mee te houden dat burgers gedurende lange tijd voor de politie slechts van ondergeschikt belang waren. De uitoefening van haar taak is door de politie lang opgevat als louter wetshandhaving. Opvattingen van burgers speelden geen enkele rol. Slachtoffers waren geen mensen van vlees en bloed, maar vooral 'startpunten' voor justitiële processen die ook van belang konden zijn voor het leveren van bewijsmateriaal. Op het moment dat de politie ging beseffen dat zij niet exclusief voor de veiligheid kon zorgen, werden burgers meer bij het politiewerk betrokken. In eerste instantie riep de politie burgers op om te functioneren als 'ogen en oren' van de politie. Bij onraad moesten burgers vooral opbellen en bij strafbare feiten werden zij opgeroepen aangifte te komen doen. Later ging men burgers ook in andere opzichten

interessant vinden, denk aan sociale zelfredzaamheid, waarbij burgers bijvoorbeeld zelf de verantwoording nemen voor de leefbaarheid en veiligheid van hun buurten (SMP, 1995; Gunther Moor, 2010).

Discrepanties tussen bevolking en politie opheffen

Volgens het standpunt van de SMVP (2002, 13-15) zijn aan het meer betrekken van burgers en praktijkprofessionals van de politie bij het veiligheidsbeleid problemen verbonden. De redenering was daarbij als volgt. Voor het aan kracht laten winnen van het veiligheidsbeleid is het noodzakelijk dat de neuzen van goedwillende burgers en praktijkprofessionals in dezelfde richting wijzen. En daar had de SMVP twijfels over: burgers waren toen ontevreden over de effectiviteit van het huidige politietoetreden. De politie onderkende dit probleem onvoldoende. Een meerderheid van haar personeel dacht dat burgers wel tevreden zijn over de effectiviteit van de politie. Ook over de bereikbaarheid en beschikbaarheid waren vele burgers niet te spreken (de Vries & Van der Vijver, 2002). De stichting achtte het nuttig om discrepanties tussen bevolking en politie op te heffen. Voor de politie betekende dit volgens de SMVP (2002, 14) dat zij beter moet gaan voldoen aan eisen die burgers aan haar stellen. In dit opzicht zou de politie er goed aan doen de principes van vraagsturing ter harte te nemen.

Samengaan van sturing op basis van verwachtingen van burgers en praktijkprofessionals leidt tot meer professionele sturing

Maar alleen sturen op basis van verwachtingen van burgers en praktijkprofessionals was volgens de SMVP (2002, 15-16) niet voldoende. De politie zou over moeten gaan naar meer professionele sturing om haar gezag te verstevigen. Dit gaat gepaard met erkenning van de professionele vaardigheden van de uitvoerende medewerkers van de politie. Dat wil zeggen dat managers van de politie niet langer voornamelijk op grond van eigen inzichten leiding geven. Zij maken dan veel meer gebruik van ervaringsdeskundigheid van uitvoerende medewerkers. In deze visie geven managers er blijk van te beseffen dat het 'echte' werk van de politie in directe confrontatie met burgers plaatsvindt. Dat doet aan de meerwaarde van politiemanagement niets af. Bestuurlijke, strategische en tactische gaven zijn onontbeerlijk voor een goede maatschappelijke invulling van de politiefunctie. Alleen het erkennen van politiemanagers dat de politie beschikt over een breed palet van ervaringsdeskundige praktijkprofessionals met een ruim sociaal netwerk om zich heen is onvoldoende. Het standpunt van de SMVP (2002, 15) hield in dat het politiemanagement minder de nadruk zou moeten leggen op klassieke hiërarchische sturing (*top down*), maar ook ruimte zou moeten geven aan sturing vanonder op (*bottom up*). Dit betekent een andere rolvulling van chefs bij de politie vergen. Directief, dwingend leidinggeven maakt dan plaats voor coaching, ondersteuning en facilitering (inclusief middelen) van uitvoerende medewerkers. Dit maakt horizontale en verticale communicatie onbelemmerd mogelijk.

Open horizontale communicatie vergt onderlinge nieuwsgierigheid, aandacht, vragen stellen en de mogelijkheid met suggesties te komen zonder blokkades door geïrriteerde verhoudingen, formele scheidslijnen, hiërarchische afstand of gewoon laksheid. Indien aan deze voorwaarden is voldaan zijn praktijkprofessionals in staat hun verantwoording te nemen voor de kwaliteit van hun werk en hun ervaringen te delen met hun chefs. Uitvoerend politiepersoneel dient daarbij over de hele linie de habitus

van praktijkprofessional aan te nemen. Dus niet wachten op een opdracht van de chef, maar zelf initiatieven ontplooiën en verantwoording afleggen.

Bij professionele sturing verandert de verticale communicatie eveneens. Managers veranderen van louter opdrachtgevers in coaches. Zij scheppen mogelijkheden voor overleg en samenspraak. Zij houden de vinger aan de pols en sturen praktijkprofessionals op grond van onderlinge afstemming / wisselwerking en het bespreken van resultaten van politieoptreden. De SMVP (2002) verwachtte dat de combinatie van sturing op basis van verwachtingen van burgers en praktijkprofessionals tot professionele sturing aan de politie zou leiden. Dit zou goede mogelijkheden bieden om de effectiviteit, bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie te verbeteren. Dat zou het gezag van de politie ten goede komen.

Meer toezicht en controle door het bevoegd gezag over de politie

Volgens het standpunt van de SMVP (2002, 16) gaat het bieden van meer betrokkenheid in het politiebeleid aan burgers en praktijkprofessionals door het bevoegd gezag over de politie niet zonder slag of stoot. Maar meer betrokkenheid voor burgers en praktijkprofessionals vergt ook meer toezicht en controle door het bevoegd gezag over de politie. Dat is de keerzijde van de medaille van meer betrokkenheid. Het bevoegd gezag moet erop toezien dat de geboden betrokkenheid resulteert in beoogde resultaten. Voor de politie staat dat uiteraard buiten kijf: zij handelt in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Controle door het bevoegd gezag dat de politie gemaakte afspraken nakomt, hoort daar uitdrukkelijk bij.

Voor burgers is de situatie volgens de SMVP (2002, 16) anders. Hoe positief hun eigen bijdrage aan veiligheid ook wordt gewaardeerd, de stichting achtte hun rol tot dan toe ambigu. De SMVP onderstreepte de noodzaak voor het bevoegd gezag aan burgers duidelijk te maken binnen welke kaders eigen verantwoordelijkheid voor leefbaarheid en veiligheid opgeld doet. Wat mag je van burgers al dan niet verwachten? Wat is burgerlijke verantwoordelijkheid? Wat zijn grenzen van sociale zelfredzaamheid? Wat mogen burgers wel en wat niet? Wanneer gaat sociale zelfredzaamheid over in eigenrichting? Tot nu toe heeft het bevoegd gezag geen ondubbelzinnige antwoorden op deze en soortgelijke vragen gegeven, was het oordeel van de SMVP. De stichting vond dat wel wenselijk.

3. Actualiteit van het SMVP-standpunt uit 2002

In de vorige paragraaf kwam het pleidooi van de SMVP uit 2002 aan de orde om burgers en praktijkprofessionals meer bij het politiebeleid te betrekken. De sturing van de politie zou meer in overeenstemming moeten komen met verwachtingen van burgers over de politie en verwachtingen van het uitvoerende politiepersoneel. Dit zou het gezag van de politie ten goede komen. In deze paragraaf staat de vraag centraal wat daar van terecht is gekomen.

Burgers

Voldoet de politie meer aan verwachtingen van burgers? Op grond van een recent onderzoek van Marsha de Vries (2013; zie ook Ait Moha, Verheggen & Visscher, 2013)

onder een representatief deel van de Nederlandse bevolking is het mogelijk aan te geven hoe burgers over eigenschappen van de politie denken.² Op grond van dit onderzoek kunnen de volgende vragen worden beantwoord:

- welk imago heeft de politie in Nederland onder de bevolking?
- hoe verhoudt dit imago zich tot het ideaalbeeld van de bevolking over de politie?

Volgens ongeveer de helft van de bevolking zijn positieve eigenschappen van de politie fatsoen, behulpzaamheid, betrouwbaarheid en professionaliteit. Dat zijn belangrijke eigenschappen voor de politie in een democratische rechtsstaat. Eigenschappen waarvan de bevolking vindt dat de politie hier minder aan voldoet zijn flexibiliteit, gezaghebbendheid, zichtbaarheid / aanwezigheid, betrokkenheid en bereikbaarheid (de Vries, 2013, 7).

Welk ideaalbeeld hebben burgers van de politie in Nederland? Burgers hechten vooral aan betrouwbaarheid, bereikbaarheid, professionaliteit en onpartijdigheid / objectiviteit. Moed en flexibiliteit vinden burgers minder van belang (de Vries, 2013, 7). Tussen de oordelen van burgers en hun ideaalbeeld blijkt een discrepantie te bestaan. De politie presteert beter dan men op grond van het ideaalbeeld mag verwachten op de eigenschappen fatsoen, behulpzaamheid en moed. De politie voldoet minder dan het ideaalbeeld op de eigenschappen bereikbaarheid, betrouwbaarheid, gezaghebbendheid en onpartijdigheid. De Vries (2013, 7-8) stelt vervolgens een kwadrant samen op basis van de volgende dimensies:

- de mate waarin de bevolking eigenschappen van de politie van belang acht;
- de mate waarin de politie aan eigenschappen voldoet.

Dit geeft het volgende beeld:

- belangrijk, de politie voldoet hier minder aan: bereikbaarheid, objectiviteit, daadkracht en gezag;
- belangrijk, de politie voldoet hier meer aan: betrouwbaarheid, professionaliteit en deskundigheid;
- minder belangrijk, de politie voldoet hier meer aan: behulpzaamheid, respect en fatsoen;
- minder belangrijk, de politie voldoet hier minder aan: moed, betrokkenheid, zichtbaarheid, inlevingsvermogen en flexibiliteit.

Bereikbaarheid wordt als het grootste probleem ervaren. Het oordeel over de bereikbaarheid is op dit moment het onderwerp dat het verst verwijderd is van wat men idealiter zou willen. Het onderzoek geeft helaas geen antwoord op de vraag over welke bereikbaarheidsproblemen het precies gaat. Betreft het 112-meldingen? Bereikbaarheid via het 'gewone' telefoonnummer? Politiebureaus die gesloten zijn? Of gaat het om contact te kunnen leggen met een politieambtenaar naar aanleiding van een voorval waarbij men betrokken is geweest?

Verbeteren van de bereikbaarheid is hoe dan ook een belangrijk actiepoint voor de politie. Dit klemmt te meer, omdat uit het eerder onderzoek van de Vries & Van der

² Zie ook de bijdrage van Marsha de Vries in dit Cahier Politiestudies.

Vijver (2002) bereikbaarheid van de politie ook als een grote zorg naar voren kwam. Hoewel men de beide onderzoeken moeilijk kan vergelijken – de vraagstellingen zijn verschillend – geeft dit resultaat ten minste een trend aan. In het eerdere onderzoek van de Vries & Van der Vijver (2002) kwamen ook effectiviteit en beschikbaarheid van de politie ook als zorgpunten naar voren. In het recente onderzoek van de Vries (2013) is het opmerkelijk dat effectiviteit geen rol speelt bij de eigenschappen die het imago van de politie bepalen. Dit geldt wel voor de beschikbaarheid van de politie dat tot hetzelfde type eigenschappen als bereikbaarheid behoort.

Ook gezag is een probleem. Daarmee wordt bedoeld dat de politie onvoldoende gezag uitstraalt. In samenhang daarmee vinden veel burgers de politie ook onvoldoende daadkrachtig, te ‘soft’. Daarbij dient men rekening te houden dat mensen wel vinden dat de politie harder moet optreden, maar dat gaat altijd over harder optreden tegen anderen. Als zij zelf ‘slachtoffer’ worden van harder optreden, leidt dat meestal niet tot een ander oordeel.

De Nederlandse politie mag tevreden zijn over het oordeel van de bevolking ten aanzien van haar betrouwbaarheid, professionaliteit en deskundigheid. Dat zijn eigenschappen die voor de politie in een democratische rechtsstaat niet misstaan. Maar dat neemt niet weg dat er discrepanties bestaan tussen oordelen van burgers over de politie en het ideaalbeeld dat burgers van de politie hebben.

Uitvoerend politiepersoneel

Uit het onderzoek van Nap (2012) komt een weinig bemoedigend beeld naar voren over het gebruik van ervaringen van uitvoerend politiepersoneel door het politiemangement. Nap deed veldonderzoek bij de voormalige regiopolitie Amsterdam-Amstelland, vooral in de Amsterdamse wijk De Pijp. Hij interviewde straatagenten, buurtregisseurs (wijk-agenten) en motorrijders. Het blijkt dat er onderling tussen de agenten, maar ook met de korpsleiding, niet of nauwelijks over het dagelijkse werk wordt gesproken. Onderwerpen als wat werkt wel, of niet, en waarom komen weinig aan de orde. Discussies over wat nu eigenlijk goed politiewerk is ontbreken. En de principiële vraag wat de politie ten diepste wil bereiken wordt niet gesteld.

Het streven van Nap (2012) is de alledaagse praktische ervaringen van uitvoerend politiepersoneel toegankelijk te maken voor het politiemangement. Dat lijkt niet te lukken. Het politiemangement maakt geen gebruik van deze praktische wijsheden om de kwaliteit van het politieoptreden te vergroten. Van der Torre (2013) wijst op het belang van staatinformatie voor de politie. Binnen de politieorganisatie is het uitvoeren personeel bij uitstek in staat om deze straatinformatie te verwerven. Maar de politie werkt vooral ‘top down’ informatie gestuurd. De rationaliteit van cijfermatige analyses prevaleert boven de inzichten van uitvoerende politiemensen, die veel meer kennis hebben over hun werkgebied dan wie dan ook, inclusief politiemangers. In de ogen van uitvoerende politiemensen moeten zij soms in hun ogen onzinnige projecten uitvoeren, die weinig met het bevorderen van de leefbaarheid en de veiligheid van hun wijk te maken hebben. En daar moeten zij zich achteraf ook voor verantwoorden door mutaties in informatiesystemen. Deze praktijkprofessionals voelen zich miskend. Van hun expertise wordt geen gebruik gemaakt.

Samengaan van sturing op basis van verwachtingen van burgers en praktijkprofessionals leidt tot meer professionele sturing

Overigens is het gebruik maken van de verwachtingen van burgers en praktijkprofessionals ook bij de Nederlandse politie niet onbekend. In zijn publicatie over informatiegestuurd veiligheidszorg gaf Versteegh (2005) het belang aan van met opvattingen van burgers en uitvoerend politiepersoneel rekening te houden. In het sturingsmodel *The Best of Three Worlds* meent de voormalige regiopolitie Haaglanden dat er bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid sprake dient te zijn van een afgestemde combinatie van probleemgericht werken, informatiesturing en een grote betrokkenheid van burgers en ondernemers (Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2010). Ook hier speelt de betrokkenheid van burgers een rol. Later geven Van Musscher & Versteegh (2013) aan veiligheidssturing en prestatiesturing een perfecte match te vinden. Sinds Versteegh (2005) is bekend dat in de visie van de regiopolitie bij veiligheidssturing opvattingen van burgers en uitvoerend politiepersoneel daar een integraal onderdeel van uitmaken.

Bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland stellen Van Dijk, Hoogewoning & Welten (2011) voor om 20% van de politiecapaciteit in te zetten op door burgers als noodzakelijk geachte aan te pakken problemen. Maar ... *'tussen droom en werkelijkheid staan wetten en praktische bezwaren'* (Elsschot, 1982). Dat blijkt ook uit de ervaringen met *reassurance policing* in Nederland. Bij *reassurance policing* geeft de politie prioriteit aan problemen die burgers urgent vinden (Ponsaers & Gunther Moor, 2007; Van Calster & Gunther Moor, 2007; Wondergem, 2007; Easton, Gunther Moor, Hoogenboom, Ponsaers & Van Stokkom, 2008). De bedoeling van *reassurance policing* is uitdrukkelijk het optreden van de politie in wijken en buurten meer effectief te maken door bewoners bij het politieoptreden te betrekken waardoor ook onveiligheidsgevoelens van bewoners afnemen. In Nederland is het gedachtegoed van *reassurance policing* maar mondjesmaat omarmd. Er zijn projecten bekend in Woensel-West in Eindhoven (Mali, Boers & Van Os, 2011) en in de buurt rond de Palestrinalaan in de wijk Holterbroek in Zwolle (Gunther Moor & Veldhuis, 2010). In België constateerde Ponsaers (2010) in een evaluatie van de Belgische politiehervorming dat *reassurance policing* bij de Belgische politie op veel weerstand stuitte.

Onvoldoende weerklank

Het standpunt van de SMVP over het gezag van de politie heeft in de praktijk weinig betekenis gehad. Een dergelijk standpunt heeft alleen kans bij voldoende ruimte voor de politie. Die ruimte is nodig om flexibel en creatief te kunnen optreden, waarbij de professionaliteit van de politie is gebaat. Jelle Kuiper, de voormalige hoofdcommissaris van de Amsterdamse politie, heeft vaak op de noodzaak van een zekere speelruimte voor de politie gewezen (Kuiper, 2000). Maar aan die ruimte heeft het de afgelopen kleine twintig jaar juist ontbroken. Volgens Kuiper is de politie voor het bevoegd gezag geen beweeglijk onderwerp. Er bestaat bij het bevoegd gezag weinig oog voor ontwikkeling van de politie als apparaat en als (overheid)functie. Het bevoegd gezag ziet de politie vooral als instrument, dat bovendien weinig onderhoud behoeft. *'De politie moet doen wat er gezegd wordt'*, klinkt volgens Kuiper vanuit alle bevoegde gezagslagen steeds luid en duidelijk. Het bevoegd gezag acht het niet wenselijk dat de politie over haar functioneren zelf nadenkt, maar stelt aan haar wel de eis adequaat te reageren (Kuiper, 2000, 69). Bovendien wenst het bevoegd gezag niet dat de politie in het publiek debat een eigen positie inneemt (Meershoek, 2012b, 74).

Een reeks van onderling samenhangende ontwikkelingen heeft de verdere ontplooiing van het gedachtegoed van *De politie en haar gezag* (SMVP, 2002) in de weg gestaan. In het onderstaande komen vier ontwikkelingen in het kort aan de orde (Gunther Moor, 2010).

I Politisering van onveiligheid

Sinds het verschijnen van het interim-rapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (de zogenaamde Commissie Roethof) in 1984 is veiligheidszorg in toenemende mate in politiek vaarwater gekomen. De Commissie Kleine Criminaliteit pleitte voor een bestuurlijke aanpak van veel voorkomende ('kleine') criminaliteit. Tot die tijd was de beleidsmatige belangstelling voor politie, justitie of veiligheidsvraagstukken beperkt. Bestuurlijk werden belangrijke beslissingen aan het 'deskundige' oordeel van professionals overgelaten (Projectgroep Visie op de Politiefunctie 2005, de zogenaamde Commissie Welten). Sinds het werk van de Commissie Roethof is de politieke aandacht voor de aanpak van onveiligheid, en daarmee voor het functioneren van de politie, stormachtig toegenomen.

II Verschraling van veiligheid

Politisering van veiligheid heeft er ook voor gezorgd dat de klemtoon thans op negatieve veiligheid ligt: verminderen of zelfs afwezigheid van criminaliteit. Het bevorderen van negatieve veiligheid betekent voorkomen van slachtofferschap en/of angst voor criminaliteit. Weerbaarheid, zelfbescherming en repressie zijn daarbij van belang. Maar de dominantie van negatieve veiligheid zet positieve veiligheid in de schaduw. Positieve veiligheid heeft betrekking op welzijn, op kwaliteit van leven. Bij positieve veiligheid staat een klimaat voorop waarin burgers zich vertrouwd voelen in hun omgeving. Dat betekent dat zij bij gedrag dat tot onveiligheid leidt niet passief toekijken, maar preventief of corrigerend interveniëren. Positieve veiligheid is een aspect van zelfregulerend maatschappelijk vermogen en draagt bij aan vermindering van objectieve en subjectieve onveiligheid. Louter accentueren van negatieve veiligheid leidt tot verschraling van het veiligheidsbeleid.

III Bedrijfsmatig denken

Omstreeks het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is het bedrijfsmatige denken bij de politie geïntroduceerd (Terpstra & Trommel, 2006). Het staat buiten kijf dat ook bij een overheidsorganisatie als de politie doelmatigheid en kostenbewustzijn van belang zijn. Maar dat geldt alleen als de nadruk op doelmatigheid en kostenbewustzijn alleen in ondersteunende zin ligt. Wanneer deze begrippen een overheersende, eigen rol gaat spelen, loert het gevaar van aantasting van integriteit van de rechtshandhaving. Indien louter en alleen op grond van kosten-batenanalyses het lonend is meer processen-verbaal op te maken, kan men niet langer spreken van oprechte handhaving. Effectiviteit van de politie heeft er baat bij als de politie optreedt waar het noodzakelijk is, en niet waar het meeste geld valt te verdienen. Bovendien sluiten verwachtingen die burgers over het optreden van de politie hebben, niet of nauwelijks aan bij bedrijfsmatige denken van de politie. Recht en onrecht kan men niet als kostenplaatsen afdoen, of binnen bedrijfsprocessen stroomlijnen.

IV Kerntaken

In de afgelopen periode is herhaaldelijk de vraag gesteld of de politie zich niet te veel bezighoudt met zaken die buiten de directe, meest dringende behoeften liggen: de zogenaamde kerntakendiscussie (Van der Vijver, 2004). Veelvuldig is de mening verkondigd dat de ‘echte’ taken van de politie ‘boeven vangen’ en repressie zijn. In de praktijk lijken eenvoudige antwoorden op de vraag naar kerntaken van de politie niet te bestaan. Het kerntakendebat heeft wel tot verschraling van het politiewerk geleid (Deelman & Gunther Moor, 2010).

4. Conclusies

Om het gezag van de politie te versterken gaf de SMVP (2002) twee oplossingsrichtingen aan:

- de politie heeft er baat bij meer te voldoen aan verwachtingen van burgers;
- het optreden van de politie wint aan kracht als het beter is afgestemd op ervaringen van eigen praktijkprofessionals binnen de politieorganisatie.

Deze twee oplossingsrichtingen hebben in de praktijk weinig weerklank gevonden. Dat neemt niet weg dat voldoen aan verwachtingen van burgers en afstemming op ervaringen van praktijkprofessionals nog altijd van belang zijn om de politie aan gezag te laten winnen. Het onderschrijven van deze visie geeft aanleiding tot de volgende conclusies.

1. Er bestaan discrepanties tussen eigenschappen die burgers van de politie verwachten en oordelen van burgers in welke mate de politie daar daadwerkelijk aan voldoet. Het gezag van de politie is gebaat bij het meer voldoen van het optreden van de politie aan verwachtingen van burgers.
2. De politie kan beter aan verwachtingen van burgers voldoen door burgers bij het uitstippelen van politiebeleid te betrekken. Dit vergt vraagsturing in plaats van aanbodsturing.
3. De politie kan beter aan de verwachtingen van burgers voldoen door gebruik te maken van ervaringen van haar eigen praktijkprofessionals. Zij staan dagelijks met burgers in contact. Dit vergt gebruik van *bottom up* principes in het sturingsmodel van de politie.
4. De combinatie van probleemgericht werken, informatiesturing, vraagsturing door het beleid af te stemmen op verwachtingen van burgers en gebruik maken van de ervaringen van praktijkprofessionals (*bottom up*) kan leiden tot een meer professionele sturing van de politie.
5. De politie kan deze principes alleen met vrucht toepassen indien haar bevoegde gezagsdragers, burgemeesters en openbaar ministerie, heldere kaders aangeven waarbinnen het politieoptreden dient te geschieden.

Anno 2014 is het de vraag of deze conclusies in de Nederlandse praktijk betekenis zullen hebben. Bij de politie in Nederland geven vele richtingaanwijzers een andere koers aan. Het huidige politiebeleid kent vooral *top down* sturing. De komst van het Korps Nationale Politie brengt hier naar alle waarschijnlijkheid geen verandering in. De wens naar meer daadkracht van de politie heeft tot versterking van een *top down* beheers- en

beleidsmodel geleid (Terpstra & Gunther Moor, 2012a; 2012b). Volgens het *Ontwerpplan Nationale Politie* zijn de kleinste organisatorische eenheden van het Korps Nationale Politie de zogenaamde ‘robuuste basisteams’. Het werkgebied van deze basisteams is vaak veel groter dan van de vroegere wijkteams (Kwartiermakers Nationale Politie, 2011, 15-16 en 37). De afstand tot de lokale samenleving en problemen in dorpen, buurten en wijken neemt daarmee toe (Terpstra & Gunther Moor, 2012b). Verwachtingen van burgers en ervaringen van praktijkprofessionals kunnen daarbij gemakkelijk tussen de wal en het schip vallen.

Bibliografie

AIT MOHA, A., VERHEGGEN, P. & VISSCHER, J. (2013). *Burgers over politie & buitengewoon opsporingsambtenaren. Stichting Maatschappij en Veiligheid*. Amsterdam: Motivaction. Research and Strategy, zie: <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/SMV-Imago-onderzoek-politie-Deel-Burgers.pdf>

COMMISSIE KLEINE CRIMINALITEIT (1984). *Interimrapport*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

DEELMAN, P. & GUNTHER MOOR, L. (2010). Verschaalt de rol van de politie in het huidige integrale veiligheidsbeleid? *Strafblad*, 5, 368-375.

DE VRIES, M. (2013). *Het imago van de politie. Een onderzoek naar beelden van de politie onder de bevolking*. Den Haag: SMV, zie: www.maatschappijenveiligheid.nl/het-imago-van-de-politie-een-analyse-dr-marsha-de-vries

DE VRIES, M. S. & VAN DER VIJVER, C. D. (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: SMVP.

EASTON, M., GUNTHER MOOR, L., HOOGENBOOM, B., PONSAERS, P. & VAN STOKKOM, B. (eds.) (2008). *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*. The Hague: BJU Legal Publishers.

ELSSCHOT, W. (1982). *Het Huwelijk. Verzen*. Amsterdam: Querido.

GUNTHER MOOR, L. & VAN DER VIJVER, K. (red.) (2000). *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.

GUNTHER MOOR, L. (2010). Toekomst gezocht: nogmaals. In B. VAN STOKKOM, J. TERPSTRA & L. GUNTHER MOOR (eds.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, 179-190.

GUNTHER MOOR, L. & VELDHIJS, J. (eds.) (2010). *Openbare orde en rechtshandhaving in multiculturele buurten. Ontwikkelen van actief burgerschap*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

KUIPER, J. (2000). Eigen ruimte voor de politie. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (red.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), 69-80.

KWARTIERMAKERS NATIONALE POLITIE (2011). *Ontwerpplan Nationale Politie* (concept), Den Haag, z. u. (17 oktober 2011).

- MALI, B., BOERS, R. & VAN OS, P. (2011), Buurtsignaal als middel. Samenwerking tussen professionals en burgers. In L. GUNTHER MOOR, F. HUTSEBAUT, P. VAN OS & D. VAN RYCKEGHEM (eds.), *Burgerparticipatie. Cahiers Politiestudies* 19. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, 177-193.
- MEERSHOEK, G. (2012a). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Den Haag: Boom Lemma.
- MEERSHOEK, A. (2012b). *Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- NAP, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- PONSAERS, P & GUNTHER MOOR, L. (eds.) (2007). *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Politeia.
- PONSAERS, P. (2010). Evaluatie van de politiehervorming in België. In B. DE RUYVER, P. PONSAERS, G. VERMEULEN & T. VANDER BEKEN (red.), *Strafrechtshervorming in België en Nederland. Uitgave ter gelegenheid van het eredoctoraat toegekend door de Universiteit Gent aan Prof. dr. Cyrille Fijnaut*. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, 19-37.
- PROJECTGROEP VISIE OP DE POLITIEFUNCTIE VAN DE RAAD VAN HOOFDCOMMISSARISSEN 2005, *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. DEN HAAG: NPI (Commissie Welten).
- RAAD VOOR DE MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING (RMO) (2002). *Werken aan balans. Remedie tegen burn-out. Basisdocument, Advies 22*. Den Haag: Sdu.
- ROSENTHAL, U. (1978). *Political Order. Rewards, Punishments and Political Stability*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff.
- SCHEEPERS, P. & TE GROTENHUIS, M. (2000). Tanend gezag van autoriteiten in een individualiserende samenleving. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER, *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP, 27-45.
- STICHTING MAATSCHAPPIJ EN POLITIE (SMP) (1995). *Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie*. Dordrecht: SMP.
- STICHTING MAATSCHAPPIJ, VEILIGHEID EN POLITIE (SMVP) (2002). *Politie en haar gezag*. Dordrecht: SMVP.
- TERPSTRA, J. & TROMMEL, W. (2006). *Het Nieuwe Bedrijfsmatig Denken bij de Politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier.
- TERPSTRA, J. & GUNTHER MOOR, L. (2012a). De vorming van nationale politie in Nederland. In L. BISSCHOP, W. BRUGGEMAN, S. DE KIMPE & P. PONSAERS (red.), *Over schalen en bestellen 'Orde van de dag'*, 57, maart 2012, 94-102.
- TERPSTRA, J. & GUNTHER MOOR, L. (2012b). Nationale Politie. Kanttekeningen tegen de stroom in. *Nederlands Juristenblad*, 87(7), 451-457.
- VAN CALSTER, P. & GUNTHER MOOR, L. (eds.) (2007). *Reassurance policing: een coalitie tussen burgers en politie?* Dordrecht / Gent: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) / Centrum voor Politiestudies (CPS).

- VAN DER TORRE, E. (2013). Straatinformatie: buitenspel. Waarde en waardering van informatie uit de frontlijn. In P. TOPS, C. SPRENGER & N. KOP, *Kennis in de frontlijn: ervaringen met praktijkonderwerpen in de politie*. Apeldoorn: Politieacademie, 111-123.
- VAN DER VIJVER, K. & GUNTHER MOOR L. (2001). Het gezag van de politie. *Justitiële verkenningen*, 27(1), 72-83.
- VAN DER VIJVER, K. (2004). Kerntaken, sturing en professionaliteit. In B. VAN STOKKOM & L. GUNTHER MOOR (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), 35-55.
- VAN MUSSCHER, P. & VERSTEEGH, P. (2013). Veiligheidssturing en prestatiesturing, een perfecte match. In E. DEVROE, P. PONSAERS, M. EASTON, L. CACHET & G. MEERSHOEK, *Schaalveranderingen. Cahiers Politiestudies* 26, 163-189.
- VERSTEEGH, P. (2005). *Informatiegestuurde veiligheidszorg*. Dordrecht: SMVP.
- VERSTEEGH, P., VAN DER PLAS, T. & NIEUWSTRATEN, H. (2010). *The best of three worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots en hot groups*. Den Haag: Politie Haaglanden,
- WEBER, M. (1972). *Gezag en bureaucratie*. Ingeleid door A. van Braam, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.
- WONDERGEM, L. (2007). *To reassure or not to reassure: that's the question. Een onderzoek naar (on)mogelijkheden van 'reassurancie policing' bij de politie Rotterdam-Rijnmond*. Dordrecht: SMVP.
- ZIJDERVELD, A. C. (1985). *De dynamiek van macht en gezag*. Den Haag: VUGA.

2e proef Maklu

Wat is er mis met het politie(straat)gezag? – Iets anders dan je denkt

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 27-44
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Jurriën Rood

Over het politiegezag horen we in de media vooral dat het er slecht voorstaat en nog slechter wordt. Dit blijkt dan uit incidentenverslaggeving en uit opinieonderzoeken, waarin mensen hun mening geven over de politie. Het politiegezag als praktische situatie op straat wordt weinig bekeken: doen mensen eigenlijk nog wat politieagenten van ze vragen? Dit artikel doet verslag van een praktisch filosofisch veldonderzoek bij het regiokorps Amsterdam-Amstelland waarin juist dat onderzocht is: of en in welke mate er gehoorzaamd wordt aan politieaanwijzingen. Het straatgezag van de agenten blijkt niet alleen groot te zijn, maar ook van een nieuwe vorm: een communicatief gezag, dat zowel praat als optreedt. Vervolgens wordt nagegaan hoe het komt dat deze feitelijke gezagssituatie weinig bekend is: diverse factoren werken samen om een oud en negatief imago van politiegezag in stand te houden.

1. Inleiding

‘Ongeveer de helft van de burgers vindt dat agenten te weinig gezag uitstralen’ berichtte de Telegraaf recent.¹ In vrijwel dezelfde bewoordingen schreef de krant elf jaar geleden al: ‘Politie mist gezag’.² Maar ook de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie hanteerde zulke formuleringen: ‘Alom spreekt men van tanend gezag van de politie’ heet het, in de eerste van drie publicaties over dit thema. Dat was in 2000 (Gunther Moor & Van der Vijver (red.), 2000). Het politiegezag taant alweer geruime tijd, als je de publicaties mag geloven (ook: Meershoek, 2000; Scheepers & Te Grotenhuis, 2000). Je vraagt je af hoe lang het eigenlijk kan blijven tanen, voordat het helemaal verdwenen zal zijn.

Zeven jaar geleden kwam ik, filosoof/filmer en Amsterdammer, binnen bij het politiekorps Amsterdam-Amstelland met de opdracht om als buitenstaander naar deze organisatie te kijken en onderzoek te doen naar eigen keuze. Ik koos het thema van het politiegezag, vooral naar aanleiding van alle bezorgde geluiden in pers en media. Maar ook de politie zelf leek niet erg zeker van haar zaak: ‘... als de politie haar positie als autoriteit in de openbare ruimte kan waarmaken’ stond achteloos in een gezaghebbend visiedocument (Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005). Als? Was het inderdaad een reële optie dat de politie daar géén gezag meer had?

¹ De Telegraaf 11-09-2013, ‘Weinig vertrouwen in de politie’.

² De Telegraaf 31-8-2002, ‘Politie mist gezag’.

De werkelijkheid bleek opvallend anders. Al in de eerste weken bij het Amsterdamse korps, tijdens het meedraaien met de uniformdienst in alle districten en op alle tijden, viel mij op dat de agenten, mannen zo goed als vrouwen, hun werk konden doen vanuit een vanzelfsprekend gezag. In een aantal veldonderzoeken, uitgevoerd gedurende de ruim vier jaar die ik bij de politie doorbracht, bleek het (straat)gezag van deze politie groot en springlevend te zijn. Gezag wordt dan opgevat in praktische zin, als de mogelijkheid om een ander in zijn/haar gedrag te beïnvloeden. Concreet: doen burgers eigenlijk wat de politie hen vraagt of zegt? Ja, en in verrassend grote mate. Even opvallend is de moderne vorm van dit gezag, die belangrijk afwijkt van bestaande beelden van politiegezagsuitoefening.

Dit artikel wil bijdragen aan een beter zicht op het reëel bestaande politie(straat)gezag. Het eerste gedeelte behelst een uitvoerige beschrijving ervan. Na een schets van opzet en theoretische achtergrond van het observatieonderzoek, volgt een bespreking van de resultaten, geïllustreerd met enkele praktische voorbeelden. In een afsluitende paragraaf wordt het huidige *communicatieve gezagsmodel* beschreven als een nieuw gezagsparadigma in een historische reeks.

Het tweede, meer speculatieve, deel van dit stuk zoekt antwoord op de logische vervolgvraag: als de politie wél gezag heeft, hoe kan het dan dat we dit niet allang weten, en telkens het tegendeel horen? Uit een veelheid van samenwerkende redenen komt naar voren hoeveel er schort aan de beeldvorming rond de begrippen gezag en politiegezag. Ook blijkt de bepalende rol van twee andere partijen – burgers en media – in wat eigenlijk een gezagsdriehoek is. Het reduceren van het algemene gezagsprobleem tot een kwestie van *gezagsuitoefening* door de politie belet ons te zien dat niet het politiegezag tanende is, maar een veel wijder maatschappelijk gezag van basisregels.

2. Politiegezag onderzocht

2.1. Een filosoof-filmer onderzoekt

Uitgangspunt van het Juxta-onderzoeksprogramma van het regiokorps Amsterdam/Amstelland³ was om te profiteren van de blik van onbevangen buitenstaanders. In mijn geval betekende dat om vanuit het nieuwe perspectief van filosofie en film naar het onderzoeksterrein te kijken, niet gestuurd door de preoccupaties van het politiekorps zelf noch die van de criminologie en politiewetenschap. Het andere uitgangspunt was dat van eenpersoonsonderzoek, met bijbehorende beperkingen in reikwijdte en tijdsduur.

Nu bestaat er eigenlijk geen traditie van praktisch filosofisch onderzoek. Filosofie bedrijven is vaak een theoretische bezigheid, een combinatie van literatuuronderzoek, geïnspireerde speculatie en een voortdurende poging om helder te denken en te formuleren (zie bv. Wittgenstein, 1922, par. 4. 116). En daarnaast is er natuurlijk de *empirie*, de eigen zintuiglijke ervaring, maar die speelt eerder bij klassieke filosofen dan bij moderne een doorslaggevende rol. Voor praktisch onderzoek kan de filosoof leentjebuurt spelen bij toegepaste wetenschappen, zoals psychologie, ethologie, antropologie etc. Of ook, zoals in mijn geval, bij ervaringen opgedaan als researcher van documentairefilms.

³ Juxta: een groep van 12 buitenstaanders deed van 2007 tot 2008 vrij onderzoek binnen het Amsterdamse korps; de helft bleef langer en werkte aan vervolgoopdrachten, waaronder ikzelf.

Zo ben ik te werk gegaan als een opzettelijk ‘naïeve’ onderzoeker vanuit een andere discipline. Pas in een later stadium heb ik me uitgebreid verdiept in de ter zake dienende onderzoeken en opvattingen binnen de politiewetenschap. Daarbij profiteerde ik van mijn eigen ervaring als geboren en getogen Amsterdammer van middelbare leeftijd, die de politie door tientallen jaren heen zelf heeft meegemaakt.

Twee onderzoeksvragen stonden centraal:

- Heeft het politiekorps AA een gezagsprobleem?
- Hoe ziet dit gezag er in de praktijk uit?

Omdat met name de eerste vraag te groot en complex *lijkt* voor een directe benadering en gezien de onderzoeksbeperkingen is ervoor gekozen om het thema te benaderen via deelaanpakken, die elkaar complementair aanvullen. Na een algemene indruk volgden twee nadere onderzoeken gericht op de vermeende ‘zwakste plekken’ van de gezagsuitoefening door de politie. De stilzwijgende veronderstelling daarbij is dat een werkelijk gezagsprobleem zich *overal* zal tonen en omgekeerd, dat als het niet of nauwelijks waargenomen wordt op de zwakke plekken het ook in de rest der gevallen, die je niet bekijkt, afwezig mag worden verondersteld. Deze opzet is te vergelijken met een beperkt onderzoek naar de stevigheid van een dijkenstelsel; in plaats van overal steekproeven uitvoeren, wat een uitgebreide opzet vereist, bestaat dan de mogelijkheid om een algemene indruk te combineren met onderzoek op de plaatsen waar de dijken het smalst zijn.

2.2. Begripsbepaling en operationalisering

Allereerst moet het abstracte begrip ‘gezag’ geoperationaliseerd worden zodat het geschikt is voor onderzoek. Nu bestaat er in het publieke debat een aanzienlijke verwarring over wat eigenlijk onder ‘gezag’ verstaan wordt. Daarom is het van belang te expliciteren hoe dat begrip hier wordt opgevat.

Uitgangspunt is de oerdefinitie van gezag (eigenlijk: *Autorität*) van de Duitse socioloog Max Weber. Weber beschrijft gezag als een vorm van macht, maar het is ‘*gelegitimeerde macht*’ (Weber, 1922). Waar macht wordt beschreven als de mogelijkheid om een ander te beïnvloeden, ook tegen diens wil, betekent gezag hebben ‘*de kans om bepaalde personen een bevel met een bepaalde inhoud te doen opvolgen*’, ofwel om ze ‘te doen gehoorzamen’. Dit is essentieel iets anders dan dwingen, wat een machthebber kan doen. Bij elke gezagsverhouding hoort namelijk een ‘minimum aan *willen* gehoorzamen’ (Weber, 1922, 55-58, 85. Zie ook Rood, 2008, 87-88). Gezag kan dus ook worden omschreven als *geaccepteerde* of *toegekende* macht (Gunther Moor & Van der Vijver, 2000; SMVP, 2002). De ene partij kent de andere een bepaalde macht toe, op basis van een geloof in haar legitimiteit. Anders gezegd: gezag heeft draagvlak nodig, macht kan zónder. Belangrijk is dat gezag altijd betrekking heeft op een *relatie*, het bestaat bij gratie van twee actieve partijen: de *gezagsuitoefenaar* (hier: de politie) en een partij over wie dat gezag wordt uitgeoefend, de *gezagstoekenners* (hier: de burgers).

Nu baseert veel gezagsonderzoek zich op enquêtes: men bevraagt bepaalde groepen over hun mening. Bijvoorbeeld: hoe denken burgers over het gezag de politie? Hoe schatten agenten zelf hun gezag in? Hoe waardevol zulke enquêtes ook mogen zijn,

wat ze meten is een *mening* over mogelijke gehoorzaamheid, die in rust en met afstand gegeven wordt. Gezag wordt dan eigenlijk opgevat als *aanzien*, van een bepaald instituut of persoon. Wat ze niet weergeven is hoe er *gehandeld* wordt in de praktijk. Bestaat de gehoorzaamheid, waar het gezagsbegrip om draait, nu wel of niet? En dat is waar de krant op doelt als ze schrijft dat de politie haar gezag verliest: dat er niet meer naar de politie geluisterd wordt, dat niemand op straat zich nog wat van haar aantrekt.

Dit onderzoek richt zich daarom niet op meningen, maar op *gedrag*. Het onderzoeksgebied is de dagelijkse ordehandhaving door de politie in de openbare ruimte. De concrete onderzoeksvraag wordt nu: hoe reageren burgers op straat op aanwijzingen van de politie? Luisteren ze ernaar en handelen ze ernaar – of doen ze dat niet, dan wel onder veel protest of met agressie? Met andere woorden: *gehoorzaamt de burger aan de politie?* Terugverwijzend naar Webers definitie is dát de beslissende indicator voor het al dan niet bestaan van praktisch gezag, waarvoor ik in het vervolg de term *straatgezag* zal gebruiken. Het al dan niet opvolgen van een politieaanwijzing is goed te observeren, en zelfs te tellen en in cijfers uit te drukken.

2.3. Vorm en methode van het onderzoek

Het observatieonderzoek kende drie gedeelten. Na enkele maanden vooral ervaren agenten gevolgd te hebben, richtte ik me daarna op beginnende politiestudenten. Beide groepen werden vooral (maar niet uitsluitend) gevolgd in ‘doorsnee’ buurten in de Amsterdamse regio, dat wil zeggen waar de problemen op het gebied van ordehandhaving gemiddeld voorkomen.⁴ Het derde onderzoek concentreerde zich op drie van de meest ‘gezagslastige’ buurten van Amsterdam. Doel was inzicht te krijgen in de normale, dagelijkse (en avondlijke) gang van zaken bij de ordehandhaving op straat. De specifieke arena’s van voetbalwedstrijden en van het nachtelijk uitgaansleven, die zoals bekend soms gezagsproblemen opleveren, zijn grotendeels buiten deze observaties gelaten.⁵

De gehanteerde methode was goeddeels dezelfde: eenmansobservatie in het gezelschap van één of twee agenten van de uniformdienst, lopend of in een auto, bus, op de fiets of op de scooter. De observator bevond zich direct naast de agenten tijdens hun optreden, in burgerkleding, met een identificatiepasje op de borst en een notitieboekje of memo-recorder in de hand. Tijdens het studentenonderzoek werkte ik met een camera, wat uitmondde in een documentairefilm over het gezag van eerstejaars politiestudenten.⁶ In totaal werden in dit kader plusminus 45 diensten meegedraaid.⁷ Waren de eerste twee onderzoeken puur kwalitatief, in het derde werd de gezagsvraag ook gekwantificeerd.

⁴ Selectie niet gemaakt op basis van cijfermatige gegevens, maar op de inschatting van de politie zelf. Op het gebied van gezag en ordehandhaving is het niet eenvoudig cijfers te gebruiken: gehoorzaamheid wordt niet gemeten, noch is het direct afleidbaar uit de politiestatistieken. Cijfers over het aantal aanhoudingen per buurt zijn niet zomaar te gebruiken zonder nader dossieronderzoek. Intussen is het de betrokkenen vanuit hun ervaring volstrekt duidelijk waar eerder gehoorzaamheidsproblemen te verwachten zijn, en waar niet of nauwelijks.

⁵ Juist binnen deze twee arena’s wordt al veel onderzoek gedaan. Zie bv. Adang, O. (1998). *Hooligans, autonomen, agenten*; Adang & Ferwerda (2005); Abraham *et al.* (2007); Bervoets *et al.* (2008).

⁶ Interne documentaire *Hoe leer je politiegezag?* (2008), zie videografie.

⁷ Een dienst duurt 8 uur. Van de ochtend-, middag/avond- en nachtdiensten hadden de twee laatste de voorkeur. Een meerderheid van meegedraaide diensten vond plaats rondom het weekend, omdat zo de kans vergroot werd om gezagsproblemen tegen te komen. Het aantal diensten per onderzoek was respectievelijk 15, 20 en 10. Zie verder Rood, 2008; 2011; 2013.

Kort iets over de legitieme vraag of mijn aanwezigheid de resultaten beïnvloed heeft; mijn stellige indruk is dat de(ze) politie zich in haar doen en laten niet veel aantrekt van een (deze) observator. Dit werd bevestigd toen journalisten apart, of mét mij, in dezelfde buurt meeliepen en tot soortgelijke observaties kwamen.⁸ Wat het publiek betreft kreeg ik dezelfde indruk. Als mensen boos zijn, zijn ze dat ook terwijl ik ernaast sta. Bij het filmen had ik de ervaring dat vrijwel niemand daar van opkeek of vroeg ‘waar het voor was’, ook al stond ik op een meter afstand. Bij de honderden contacten waar ik naast stond zonder camera werd slechts een doodenkele keer gevraagd wie ik was of wat ik daar deed; meestal ging men er kennelijk van uit dat ik erbij hoorde. Door jongeren in West werd ik wel eens aangezien voor ‘undercover’-agent en door een vereenzaamde man voor ‘de psychiater’. Doorgaans had men voor mij geen belangstelling.

Het onderzoek bevatte naast deze praktische ook een theoretische kant: een analyse van het gezagsprobleem vanuit historisch en filosofisch perspectief, en in een later stadium een literatuuronderzoek van recente rapporten rondom de gezagsproblematiek. De resultaten zijn neergelegd in twee publicaties (Rood, 2008; 2011). Alle onderzoeken vonden plaats onder begeleiding van deskundigen binnen het korps, de eindrapporten werden door hen gelezen en van commentaar voorzien. De onderzoeksresultaten werden gepresenteerd aan een breed gezelschap van leidinggevend en direct betrokkenen (agenten, studenten, docenten) binnen het korps Amsterdam-Amstelland en op de Amsterdamse Politieacademie.⁹ Na afloop van mijn vier en een half jaar bij de politie schreef ik een boek, waarin mijn ervaring met het politiestraatgezag als startpunt dient voor een wijder filosofisch onderzoek van de gezagsproblematiek in ons land (Rood, 2013).

3. De gezaghebbende politie

Heeft de politie nog straatgezag? Op basis van het veldonderzoek kan deze vraag slechts met ‘ja’ beantwoord worden. Nogal veel zelfs. Veel meer dan je zou verwachten als mediaconsument. Hierna worden, in een schets van de opeenvolgende onderzoeken, de contouren geschetst van het huidige gezagsmodel, daarna wordt dit in historisch perspectief geplaatst.¹⁰

De Buurtregisseur (BR) zit op de fiets bij de ingang van een metrostation. Een jongeman (J) komt aanlopen en wil door het openstaande poortje naar boven hollen om de metro te pakken. Vanwege een betonnen paal heeft hij de agent niet gezien. ‘Hallo meneer X’, zegt de BR, ‘wat ben je van plan?’ Ja, de metro pakken, zegt de jongen betrapt. Dan heeft hij een kaartje nodig, zegt de BR. Maar de jongen heeft geen tegoed meer op zijn OV-chipkaart. Dan zal hij even bij moeten chippen/pinnen, zegt de agent. En zo gebeurt het. Minutenlang is J bezig om de juiste kaarten uit zijn zak te vissen en bij een automaat verderop in de hal genoeg saldo op zijn OV-kaart te zetten. Waarna hij keurig incheckt en naar boven verdwijnt. Hij lacht er schaapachtig bij naar de BR, die het geheel rustig

⁸ Zie Van Dijk, 2013.

⁹ De opzet van eenmans(veld)onderzoek kent natuurlijk ook beperkingen. Een herhaling zou kunnen profiteren van een grotere groep observatoren en landelijke spreiding. Voor een bruikbaar startmodel zie bijvoorbeeld de opzet van het veldonderzoek in D&B (2012).

¹⁰ De tekst van deze paragraaf is een bewerking van Rood (2012).

vanaf zijn fiets bekijkt. De jongeman is een goede bekende, hij hoort bij de harde kern van een criminele groep. Hier gedraagt hij zich als een betrapte jongetje.

3.1 Communicatief gezag

Bij de ervaren agenten van mijn eerste observatieperiode zag ik, zoals gezegd, geen gezagsproblemen. Ook wanneer die zich, buiten mijn aanwezigheid, voordeden leken het uitzonderingen op een regel die iets anders laat zien: een grote mate van gezag. Even opvallend was de vorm van de gezagsuitoefening: de agenten zijn zowel vriendelijk als doortastend. Verrassend voor iemand die, zoals ik, de straat opgaat met in zijn hoofd twee ervaringsbeelden van politietoetreden uit het verleden: de harde, gewelddadige politie van de jaren zestig/zeventig en de vriendelijk babbelende ‘beste vriend’-agent van het volgende decennium.¹¹ Beide trof ik eigenlijk niet meer aan. Deze agenten zijn beleefd maar kordaat. Een brigadier die een aangehouden, dronken veelpleger wil fouilleren stuit op diens luide verbale verzet; hij blijft hem tien keer om medewerking vragen en bij zijn achternaam aanspreken voordat hij hem ten slotte met kracht tegen de muur zet om de zakken te doorzoeken. Een hoofdagent die een onwillige, vervaarlijke arrestant moet overhalen om mee te werken aan de vingerafdrukprocedure, gaat vlakbij hem zitten, stelt zich voor en bereikt het met een gesprekje van een halve minuut. Eenzelfde aanpak is richtinggevend bij een aanhouding door twee jonge agenten van een scooterchauffeur. Een verbale aanpak heeft voorrang; eerst wordt om medewerking gevraagd, in laatste instantie wordt die ook afgedwongen.

Deze verbale en *de-escalerende* aanpak mag al lang gemeengoed zijn voor de politie zelf en als vanzelfsprekend worden toegepast.¹² Wat echter op straat opvalt is niet alleen de effectiviteit ervan, maar ook dat de aanpak de agent geenszins reduceert tot de rol van vriendelijke, maar krachteloze oom. *Ons belangrijkste wapen is de mond* heet het tijdens de opleiding aan de Politieacademie en inderdaad wordt spreken hier ingezet als actief gezagsmiddel, als een *wapen*. Het leek zinvol om, mogelijk ten overvloede, nauwkeuriger te beschrijven hoe dit spreekwapen precies functioneert. Nu was voor de oudere agenten deze aanpak zo vanzelfsprekend dat ze er weinig over konden reflecteren, laat staan analyseren. Om meer te leren over deze vorm van gezagsuitoefening, richtte ik me daarom op politiestudenten aan het begin van hun opleiding: wat leren zij als eerste over gezaghebbend optreden?

In het lesprogramma van de eerste maanden van de politieopleiding is een hoofdrol weggelegd voor *sociale* en *verbale* vaardigheden (SOVA). Maar ook bij een lichamelijk vak als aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden (AZV) staat communicatie centraal. Bij het oefenen van aanhoudingstechnieken wordt niet alleen een lichaamstechniek aangeleerd, maar ook altijd een bepaalde aanspreekvorm plus bijbehorende toon. Bijvoorbeeld bij de aanhouding van een gewapende verdachte:

‘Laat dat wapen vallen of ik gebruik pepperspray! – (spuiten) Laat het wapen vallen. Op uw knieën! – Meneer, u hebt pepperspray in uw ogen. We gaan u helpen.’

¹¹ Zie ook Rood (2008). Filmvoorbeelden: *Omdat mijn fiets daar stond* (1966) en het webfilmpje *Mijn beeld van de politie* (2011), zie www.deonbekendepolitie.nl of YouTube.

¹² Zie bv. Meershoek (2013) over een dertig jaar oud boek over het thema van ‘de-escalatie’.

Burgers worden consequent met ‘u’ en met ‘meneer/mevrouw’ aangesproken. Elke actie wordt aangekondigd. Je kan je erover verbazen dat de politie uitleg geeft over handelingen die eigenlijk voor zichzelf spreken, maar dat is precies de basis van deze methode: geen geweldshandeling gebeurt zomaar – het is gezagsuitoefening met uitleg. Het vormt een duidelijk contrast met de vorm van zwijgend, automatisch geweldsgebruik die tot in de jaren zeventig beoefend werd. Typerend voor de huidige gezagsuitoefening is de standaardzin horend bij de ‘aanhouding van een niet-coöperatieve verdachte’:

‘Politie Amsterdam. Meneer, u bent aangehouden, gaat u meewerken?’

Dit gezag geeft geen blinde orders, maar geeft uitleg en vraagt om medewerking. Het is een *communicatief gezag*, waar het vroegere opgelegd was.

3.2. De basis van straatgezag

De andere reden om juist de beginnende studenten te volgen kwam voort uit de duale opzet van de studie. De studenten brengen telkens drie maanden op school door, gevolgd door drie maanden leren in de praktijk van een wijkteam.¹³ Ze staan dus al heel snel in uniform op straat en voeren daar politietaken uit. Hebben ze op gezagsgebied dan wel genoeg geleerd? Als er één groep agenten last moest hebben van een gezagsprobleem, dan wel de beginnende studenten, zo luidde mijn vermoeden. Ze vormen eigenlijk de zwakste schakel van het uitvoerend politiegezag.

Een analyse van het lessenpakket leerde op welke concrete elementen het beginnende politiegezag moet berusten. De lijst werd bevestigd en aangevuld in gesprek met de studenten en hun klassedocent. In willekeurige volgorde zijn het:

- *Fysieke vaardigheden*, inclusief houding en uitstraling;
- *Verbale en sociale vaardigheden*, samengevat als ‘de mond’;
- *Wapens* (volgens hen een ‘primitief gezag’, eigenlijk meer zelfverdediging);
- *Kennis* van wetten en regelingen;
- *Uniform*, letterlijk en als symbool van de hele politieorganisatie.

Interessant genoeg bleek juist deze groep na drie maanden school volgens hun klasdocent tekort te schieten op het gebied van wetkennis. Ook hun bewapening is nog niet compleet: pas in het tweede halfjaar krijgen ze de beschikking over een pistool, ‘het vuurwapen’. Ze kwamen dus al op twee van de vijf gezags-elementen tekort toen ze de straat opgingen. Hoe zou het ze vergaan?

Goed. In dit onderzoek werden mijn eerdere observaties bevestigd. Ook de onervaren politiestudenten bleken, na een korte aanlooperperiode, al over een duidelijk gezag te beschikken en zich op straat goed staande te houden. Ze kenden nauwelijks gezagsproblemen, in die zin dat mensen hen niet gehoorzaamden. Slechts een doodenkele keer stuitten ze op een kwaai of scheldende burger – incidenten als uitzondering op de regel dat hun aanwijzingen gewoonlijk meteen opgevolgd werden. Ook door jongeren.

¹³ De studieopzet is intussen veranderd; de studenten zitten langer op school vóór hun eerste praktijkperiode.

Ik filme bijvoorbeeld een op fietsers gerichte verkeerscontrole rond het Weteringcircuit, waar de jarenlange verwoesting van de Noord-Zuidlijn een totaal onoverzichtelijke situatie heeft gecreeërd. Men stopte, luisterde, accepteerde bekeuringen en protesteerde nauwelijks, zelfs al was dat in enkele gevallen eigenlijk gerechtvaardigd. Een representatieve dialoog tussen agent (A) en burger (B):

- A: Goedemorgen meneer/mevrouw. We zijn bezig met een verkeerscontrole.
Mijn collega heeft geconstateerd dat u door rood bent gereden.
B: Ja, dat klopt wel. Ik dacht ik haal het nog net ...
A: U krijgt daarvoor van mij een bekeuring. Hebt u een legitimatiebewijs bij u?
B: (*knikt*) Dat kan ik me voorstellen. Hoeveel is het?

De boete bedroeg zestig euro. De verkeerssituatie in kwestie was niet volstrekt helder. Des te opvallender dat de fietsers doorgaans eenvoudig meewerkten, geduldig bleven en de bekeuring meestal gelaten accepteerden, naast enkele protesten over de situatie. Eerlijk gezegd verbaasde ik me over de gezagsgetrouwheid van mijn stadgenoten en vroeg me af of we in mijn studententijd (jaren zeventig) ook zo gehoorzaam geweest waren. Misschien lijkt het antiautoritaire sentiment van die tijd intussen groter dan het feitelijk wás – maar mijn indruk is dat het straatgezag van de huidige politie een stuk gróter is dan destijds. En ik moest constateren dat dit gezag ook al aanwezig is bij beginnende agenten.

Het berust met name op twee van de overgebleven gezagsselementen: de *verbale en sociale vaardigheden* ofwel ‘de mond’ (in combinatie met *houding*), naast de essentiële invloed van het *uniform*. De laatste is een symbolische en traditionele gezagsgrond, die in de praktijk aanzienlijk belangrijker blijkt dan in sommige theoretische beschouwingen verondersteld wordt (Jansen (red.), 2012; Savornin Lohman, 2000; Zijdeveld, 2000). Vertoning van de betreffende filmfragmenten leidde overigens tot een verhitte discussie met de korpschef, omdat niet alle studenten hun pet droegen. Het was dus een onvolledig uniform, en toch genoeg gezag.

Samenvattend zien we een pratende politie, die naast de traditionele middelen vooral over sociale vaardigheden beschikt. Het leidt tot een beleefde, communicatieve gezagsvorm, uitgaand van een instituut dat op zichzelf gezag hééft.

Autosurveillance met een hoofdagent (H) en een agent (A). Vrijdagmiddag bij een druk bezocht benzinstation, kort na het kampioenschap van Ajax. ‘Joden!’ juicht een dunne Jongeman (J) met baseballpetje en holt dansend terug naar een bestelbus, consumpties in de hand. De bus draait en rijdt tegen de rijrichting weg. Agent A stopt de bus en verzoekt hem terug te rijden naar de parkeerplaats. Daar krijgt hij een bekeuring, de boete is ongeveer 100 euro. Omdat H bezig is met een andere bekeuring handelt A het alleen af. De chauffeur hoort het rustig aan, maar de bijrijder J, met het petje, maakt zich kwaad. Deze bon is volkomen overbodig. ‘Dan heb je de hele week gewerkt voor Jan Lul. Daar word ik echt pissig van, godverdomme’, hij spuugt op de grond. ‘Ga toch boeven vangen’ zegt hij, terwijl zijn maat hem dringend vraagt in de auto te gaan zitten. De chauffeur wil zo snel mogelijk weg voordat het uit de hand loopt. ‘Ik doe toch niks. Dit is geen belediging’, zegt J nog en verdwijnt achter de bus. Agent A staat onverstoort de bon te schrijven en heeft het rijbewijs van de chauffeur nodig.

Die roept naar zijn maat om het te komen brengen. J komt ermee aan en begint opnieuw: ‘krijg je nu ook al een boete voor je rijbewijs?’ Nu grijpt A in en zegt: ‘wilt u zich er niet mee bemoeien?’ Dat werkt, J druipt af.

3.3. Tweesporen-aanpak in lastige buurten

Het studentenonderzoek richtte zich op wijken die de *doorsnee* vertegenwoordigen: bijvoorbeeld het Centrum en Amstelveen-Noord. Buurten die bij de politie zelf niet bekend staan als uitgesproken moeilijk op het gebied van de ordehandhaving, maar als gemiddeld. Als aanvulling op de zo gevonden regel leek het zinnig om bij een derde onderzoek juist de uitzondering op te zoeken en de uitgesproken ‘gezags-lastige’ buurten van Amsterdam tot onderwerp te nemen. Dat wil zeggen buurten waar een groter aantal gezagsgerelateerde incidenten plaatsvinden in de openbare ruimte, simpeler gezegd: waar meer burgers zich vijandig(er) gedragen tegenover de politie. Tegenover de eerder gevonden regel dat het straatgezag van de Amsterdamse politie groot is, kan de uitzondering staan dat het op een aantal plekken klein is, of helemaal afwezig.

Intussen was het thema van politiegezag opgerukt naar het centrum van de publieke belangstelling, vooral als gevolg van berichten over toenemende agressie tegen agenten zoals op het dancefeest in Hoek van Holland. ‘Het gezag is weg’ aldus Paul Rosenmöller in een terugblik op die gebeurtenis.¹⁴ Maar ook in de kring van politispecialisten klonk inmiddels de roep om een ‘hardere’ politie, die haar tanden moet laten zien om haar gezag te herwinnen (Hoogenboom, 2009; 2010; Tops, 2010; van Reenen, 2011).

Voor dit onderzoek werden drie buurten geselecteerd, in de districten West, Zuid-Oost en Noord. Het belangrijkste bestanddeel was opnieuw veldonderzoek, bestaand uit observaties en gesprekken ter plaatse. Bovendien werden de observaties nu ook gekwantificeerd, middels een eenvoudige categorisering. Hoe gedragen de burgers zich hier als de politie hen iets vraagt of zegt? Doen ze dat, gebeurt het onder protest, of helemaal niet?

De uitkomsten waren in lijn met mijn eerdere bevindingen. Ook in deze buurten doet een overgrote meerderheid meteen wat de politie vraagt of zegt, een minderheid doet het onder protest en een zeer klein aantal doet het niet. In percentages uitgedrukt: respectievelijk 76, 18 en 6 procent, met enige foutmarge vanwege de beperkte opzet¹⁵ (Rood, 2011, H4). Omdat de eerdere observaties niet gekwantificeerd zijn is geen cijfermatige vergelijking mogelijk met andere buurten; mijn indruk is dat er iets meer en feller verbaal geprotesteerd wordt. Waarna men alsnog doet wat gevraagd wordt. Duidelijk is dat het praktische politiegezag groot is, óók in deze ‘lastige’ buurten. Er is voorsnog niet veel tanends aan te ontdekken.

Opnieuw is de vorm van het politiegezag opvallend: een strikte combinatie van contact maken én optreden. In deze buurten, waar de politie in het verleden problemen kende, is men overgegaan op een speciale aanpak, die vergezeld gaat van een ‘bejegeningsprofiel’, een lijst van te hanteren regels voor het optreden. Dit betekent echter geen ‘zero tolerance’, of ‘keihard aanpakken, die jongens’. De gekozen *tweesporen-aanpak* betekent

¹⁴ De erosie van het gezag ... zie videografie.

¹⁵ 10 weekenddiensten verdeeld over 3 wijkteams. In totaal 134 geobserveerde contacten van agenten met burgers, waarvan tweederde, nl. 84, contacten zijn waarbij een politieaanwijzing gegeven wordt. De percentages betreffen het al dan niet gevolg geven aan deze aanwijzing.

een verhevigde vorm van aandacht, die zich uit in zowel méér praten als duidelijker optreden zodra grenzen worden overschreden. Het betekent méér van allebei.

De politie prát met iedereen hier, ook met de jongemannen van de zogenaamde Top-600 lijst van veelplegers. En bijna altijd praten ze terug, en gedragen zich gezagsgetrouw als er politie in de buurt is. Of het nu gaat om een jonge wildplasser die op heterdaad betrapt wordt, of om een groepje jongens die hun brommer terug willen. De contactaanpak komt terug in de simpele richtlijnen die agenten voor zichzelf gemaakt hebben: 'Je gaat erop af, je geeft een hand en je praat.' En: 'Je moet altijd eerst goedendag zeggen'. Of: 'Rustig blijven helpt. En mensen een hand geven en ze aankijken. Dan ben je al in gesprek, dat werkt'.¹⁶ En dit geldt niet alleen voor de wijkagenten (voorheen: buurtregisseurs), die gespecialiseerd zijn in het leggen van zulk contact, maar voor alle agenten van de uniformdienst. Eens te meer blijkt praten geen uiting van naïeve vriendelijkheid te zijn, maar een functionele politiemethode, ook in een lastige buurt. Waar in de publieke opinie dit praten vooral geassocieerd wordt met 'soft' politieoptreden, onderschat men de effectieve politieopbrengst van dergelijke contacten. Elk gesprek levert informatie op en wordt zo een vorm van preventieve controle.

Er wordt intussen ook opgetreden. Als onderdeel van de speciale aanpak accepteert de politie in deze gebieden geen beledigingen, overtreders worden meteen aangehouden. Dat beleid is snel bekend geraakt, met als gevolg dat de protesterende jongemannen (het zijn eigenlijk altijd mannen) heel precies op hun woorden letten. Tussen hun woede door zeggen ze: 'dit mag ik zeggen, ik heb u niet beledigd, toch?' Niet altijd is men zo terughoudend:

Vanuit een grote groep voetballers wordt herhaaldelijk 'homo' geroepen naar een groep voorbij fietsende agenten. Zij stoppen en sluiten de voetbalkooi af door er voor te gaan staan. Agent A wil weten wie er geroepen heeft. Er komt geen antwoord. Men zwijgt en het voetballen stopt. Eén van de toeschouwers op het bankje (J) bemoeit zich ermee: hij weet niet wie er riep, zegt hij, maar dit optreden vindt hij overdreven. Buiten de kooi verzamelen zich andere jongens, vragen wat er aan de hand is. De sfeer krijgt iets dreigends. Eén jongen wil per se zijn brommertje uit de kooi naar buiten rijden, maar de fiets van een agent staat in de weg. Van buitenaf spoort een vriend hem aan om gewoon door te rijden. A wacht nog steeds op antwoord. De voetballers slippen één voor één tussen de agenten en hun fietsen door naar buiten. De kooi leegt zich snel. Ten slotte zegt A dat hij het nu bij een waarschuwing laat, maar de volgende keer wordt er geschreven. En als ze dan nog niets zeggen krijgen ze gewoon alle vijftien een bon. Daarna praat hij nog even met J, die als enige is blijven staan.

Zo werkt het tweesporenbeleid in de praktijk. Met strikte *zero tolerance* is overigens ook in Nederland ervaring opgedaan. Het werkt maar heel kort, zo blijkt uit onderzoek en uit de mening van ervaringsdeskundige agenten (Adang *et al.*, 2006; Bervoets, 2006, H7; Bovenkerk *et al.*, 1999; Kop & Euwema, 2007). Na strak optreden is er snel weer verbinding nodig, anders polariseert de zaak en ontstaat een grote kloof tussen politie en bevolking. Ook tegenover mij bleken weinig agenten enthousiast voor een hardere lijn; niet omdat ze het niet kunnen of durven, maar omdat ze de ervaring hebben dat

¹⁶ Uit gesprekken met de agenten tijdens het derde onderzoek.

het contraproductief is. Mijzelf, als burgerobservator, leek deze politie overigens hard genoeg in haar optreden.



Ter illustratie een beeld, gemaakt om deze gezagsvorm samen te vatten.¹⁷ Deze agent houdt één hand opgeheven, als stopgebaar, en één uitgestoken, als contactoptie; symbool voor een houding van praten én optreden, die de twee vermeende polen van zacht en hard combineert. Niet als een moeizame spagaat, maar als een vanzelfsprekende synthese. Uitgedrukt in traditionele politiecategorieën is hier sprake van een balans tussen preventie en repressie. Het is de houding die je op straat dagelijks kunt observeren.¹⁸ Zeker vinden er soms incidenten plaats die anders en gewelddadiger verlopen; maar het ziet er naar uit dat deze uitzonderingen alle aandacht krijgen en daardoor zo overbelicht raken dat ze voor de regel worden gehouden. De regel zelf krijgt intussen weinig publiciteit.

3.4. GP: de gezagsparadigma's

De bijzondere vorm van gezagsuitoefening door de politie (van Amsterdam-Amstelland)¹⁹ is een direct gevolg van recente historische ontwikkelingen. In de afgelopen vijftig jaar werd twee keer een flinke koerswijziging doorgevoerd op het gebied van de ordehandhaving.

Na de storm van kritiek op de botte, gewelddadige ordehandhaving in de opstandige jaren zestig en zeventig, volgde eerst een beweging naar de bevolking toe, eind jaren zeventig ingezet met het beleidsdocument *Politie in Verandering* van een nieuwe generatie politiecommissarissen.²⁰ Een landelijke beweging die overigens pas tien jaar later zijn beslag kreeg – net als een tanker gaat de politieorganisatie slechts langzaam door de bocht. De volgende grote correctie kwam eind jaren negentig, met het *streetwise* programma van korpschefs Kuiper en Van Riessen: het Amsterdamse korps begon weer uitdrukkelijk te handhaven, bonnen te schrijven en te bekeuren (Van Riessen, 2007; Van Stokkom, 2005). Het nam daarmee afstand van het idee van de 'beste vriend'

¹⁷ Uit 'Mijn beeld van de politie', zie videografie.

¹⁸ Voor een recente journalistieke beschrijving, die dit beeld bevestigt: Van Dijk, 2013.

¹⁹ Het is belangrijk om aan deze beperking te herinneren. Tussen de (24) regiokorpsen konden aanzienlijke verschillen in optreden bestaan. Interessant is de vraag of de Nationale Politie op het terrein van de ordehandhaving tot een uniforme aanpak zal overgaan – en welke aanpak dat dan is.

²⁰ Namelijk Nordholt, Straver en Wiarda. Zie Projectgroep Organisatie Structuren (1977), *Politie in verandering*, Den Haag, Staatsdrukkerij.

en stelde zich op als opnieuw handhavende, maar betrokken partij tussen 'de staat en de straat' in.²¹ De *streetwise* aanpak is daarna landelijk overgenomen, maar werd in de uitvoering dwarsgezet door de gelijktijdige landelijke invoering van bonnenquota en prestatiecontracten.²²

Deze drie (Amsterdamse) politieopstellingen op het gebied van de handhaving in de openbare ruimte zijn ook te beschrijven als opeenvolgende *paradigma's* van (politie) gezag, afgekort GP's: gezagparadigma's.²³ Sinds begin jaren zestig is het politieoptreden dan gekenmerkt door de volgende paradigma's:

- GP1) Een strenge, gewelddadige gezagsuitoefening;
- GP2) Een zachtmoedige en toegeeflijke gezagsuitoefening;
- GP3) Een betrokken maar kordate, *communicatieve*, gezagsuitoefening.

Een aanzienlijk probleem voor de politie is dat deze ontwikkeling weinig bekend is. De publieke beeldvorming loopt achter bij de werkelijkheid.

4. Waarom we dit niet weten en het tegendeel horen

De vraag dringt zich op waarom wij, als burgers en mediaconsumenten, dit eigenlijk niet al lang weten. Als de politie wel degelijk straatgezag heeft, waarom lezen we dit dan niet in de krant? In het volgende gedeelte wordt deze vervolgvraag op een meer speculatief-filosofische wijze beantwoord, middels onderbouwde stellingen. Een veelheid aan redenen verschijnt, oplopend van concreet en voor de hand liggend tot meer abstract en onderliggend. Samen veroorzaken zij een ernstige scheefgroei in de beeldvorming rond het politiegezag, uitmondend in een overkoepelend misverstand over de rol van de politie in de maatschappelijke gezagsproblematiek.

4.1. Gaten in de beeldvorming

– *Weinig veldonderzoek*

Er vindt vrijwel geen veldonderzoek plaats naar de gezagsuitoefening door de politie, er wordt nauwelijks naar *gekeken*. En al helemaal niet langdurig en systematisch, of in relatie met een reagerende burger. Van een stapel van 35 door mij gelezen recente publicaties rond de problematiek van politie(straat)gezag, bevatten er maximaal 5 een vorm van empirisch onderzoek (bv. Bervoets, 2006; Kop & Euwema, 2007; Van den Brink (red.), 2010; zie Rood, 2011, H2). Vaak is daarbij het aantal daadwerkelijk meegedraaide diensten laag, of alleen uitgevoerd in gezelschap van de wijkagent, wat een beperkt beeld oplevert.²⁴ Overigens worden ook door deze weinige observatoren nauwelijks incidenten gerapporteerd (Adang *et al.*, 2006; Kop & Euwema, 2007). Kent de politiewetenschap hier een lacune, de pers schrijft wel regelmatig over de handhaving in de openbare ruimte. Maar zulke journalistieke reportages zijn

²¹ Zie het webfilmpje 'Mijn Beeld van de Politie' voor een beeldende versie: de politieposities tussen staat en straat worden weergegeven als de metamorfosen van een waakhond.

²² Begin deze eeuw afgesproken in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006.

²³ Onder paradigma wordt verstaan het geheel van een theoretische opvatting met een specifieke, bijbehorende praktijk.

²⁴ Een recente uitzondering is Liedenbaum, C. (2011). *Politiewerk tussen taak en uitvoering*, waarvoor 100 diensten werden meegedraaid. De focus ligt daarbij echter niet op de mate van straatgezag.

doorgaans gebaseerd op niet meer dan één meegedraaide dienst (bv. Husken & Lensink, 2009; Van Dijk, 2013). Daarnaast trekken al deze publicaties nog geen fractie van de aandacht die een bericht over een gezagsincident ten deel valt.

– *Defensieve politie*

De politie doet zelf weinig moeite om de straatwerkelijkheid naar buiten te brengen. Bijvoorbeeld bij monde van haar zichtbare woordvoerders, de korpschefs. In tv-discussies over het gezagsthema, maken zij naast de volop klagende burgers regelmatig een zwakke en defensieve indruk, alsof er inderdaad niet veel gezag meer zou zijn.²⁵ Er zijn overigens goede redenen voor deze voorzichtige houding: vaak is de aanleiding een zodanig uit de hand gelopen incident dat de politie als vanzelfsprekend in de beklagdenbank plaatsneemt, zoals na het uit de hand gelopen facebookfeest in Haren.²⁶ Daarnaast kan een politie die positief over zichzelf spreekt al snel op felle media-kritiek rekenen, getuige bijvoorbeeld de publieke ontvangst van uitlatingen van de Amsterdamse korpschef Welten.²⁷ Het leidt ertoe dat de politie vaak de luwte verkiest boven de publieke hoon die een zelfverzekerde opstelling met zich mee kan brengen.²⁸ Het pr-beleid lijkt eerder gebaseerd op *damage control* dan op emancipatie (zie ook Rood, 2011, H6).

– *Eenzijdige berichtgeving*

Bij gebrek aan directe vormen van informatie laten burgers, noodgedwongen, hun beeldvorming bepalen door de media, met de televisie voorop. Maar nieuwsvoorziening is iets anders dan het belichten van normaliteit. Daarnaast bestaat met name op tv een groeiende tendens om de nieuwsvoorziening toe te spitsen op drama en conflict, zeker ook waar het de politie betreft (Rood, 2013, H10). Zo ontstaat een eenzijdig beeld van *overschrijdingen*, uitzonderingen op een regel die zelf niet meer in beeld komt. Die overschrijdingen zijn wel degelijk een reëel probleem en moeten natuurlijk belicht worden. Maar de media, de tv voorop, bieden weinig tegenwicht aan de eenzijdigheid van incidentenjournalistiek. Daardoor wordt het idee van het tekortschietende politiegezag bevestigd, in plaats van kritisch getoetst aan de werkelijkheid.

– *Verraderlijke enquêtes*

Als het over ‘gezag’ gaat, lopen in het publieke debat twee verschijningsvormen dwars door elkaar: de praktische vorm van gehoorzaamheid en de mentale vorm van *aanzien* die zich uitdrukt in een mening. De tweede vorm wordt vaak onderzocht en de resultaten halen vaak het nieuws. Maar het negatieve oordeel uit zulke opinieonderzoeken is verraderlijk. Ten eerste blijken ze bij precieze lezing vaak niet zo alarmerend als de kop erboven suggereert.²⁹ Maar bovendien: waar het serieus opinieonderzoek betreft kan de politie al jaren wijzen op opvallend goede rapportcijfers. In het tweejaarlijks CBS-onderzoek naar het *sociaal en institutioneel vertrouwen* van burgers scoort de politie stevast het hoogst van alle onderzochte

²⁵ Zie videografie.

²⁶ Korpschef Dros bij Pauw&Witteman over de gebeurtenissen in Haren; zie videografie.

²⁷ ‘Ik moet mijn ambities bijstellen’ in NRC Weekblad (17-10-2009). Zie ook Rood, 2013, 74.

²⁸ Een recente uitzondering: de Amsterdamse commissaris Jan Pronker over het politiegeweld tegen Schotse voetbalsupporters (Volkskrant 14-11-2013).

²⁹ Vergelijk bijvoorbeeld de inhoud van een recent SMV-onderzoek <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/onderzoek-naar-imago-politie/> met de berichtgeving erover in de Telegraaf 11-09-2013.

instellingen: de laatste keer 73 procent. Aanzienlijk hoger dan het vertrouwen dat men heeft in de medemens, het rechtsstelsel, het parlement of de politieke partijen, en het percentage is sinds 2002 stijgende.³⁰ Dit betekent niet dat de politie bij *iedereen* aanzien geniet of gezag heeft, maar wel in ruime mate en bij een grote meerderheid van de bevolking. Wonderlijk genoeg krijgen deze gezaghebbende en constante cijfers nauwelijks aandacht.

– *De politie als totaalverantwoordelijke partij*

Voor veel burgers is ‘politie’ een synoniem niet alleen voor het voorkomen, maar ook voor het *bestrafen* van overtredingen en misdrijven (Verwee, 2012). De verschillende onderdelen van de strafrechtketen worden vaak niet helder onderscheiden en de politie, als uithangbord en *front office* ervan, krijgt de volle last te torsen. Onvrede over late of lage bestrafing van misdrijven, dus over het justitiële apparaat, drukken dan op het imago van de politie, die daar eigenlijk niet verantwoordelijk voor is. Overigens leeft zulke onvrede ook binnen de politie zelf. Gevraagd waaraan het schort in hun gezagsuitoefening noemden *alle* door mij bevraagde straatagenten als eerste dezelfde factor: de slechte aansluiting met justitie (Rood, 2011, H5).

– *Beperking van de slinger*

Niet alleen wordt in de publieke discussie gezag vaak gelijkgesteld aan zijn uitoefening, die gezagsuitoefening lijkt gevangen in een slingerbeweging. De slinger kan heen en weer bewegen tussen de tegengestelde polen van soft en hard, meer mogelijkheden zijn er niet. De politiewerkelijkheid laat intussen zien dat zo’n derde gezagsmogelijkheid bestaat en hoe die er in de praktijk uit ziet. Uitgedrukt in de gezagsparadigma’s van paragraaf 3.4: burgers én media leven vaak nog in GP2 en verlangen soms terug naar GP1, terwijl op straat GP3 alweer jaren de praktijk is. De derde weg van het communicatieve gezag, vormt een nieuwe synthese die de beperking van de slinger ontstijgt. Maar deze optie blijft onopgemerkt, ook omdat ze tegenpolen combineert en daarmee innerlijk tegenstrijdig lijkt. In de praktijk blijkt deze tegenstrijdigheid overstegen te kunnen worden en als basis te dienen van een nieuwe vorm.

– *Imago van gezag*

Gezag zelf is een zwaar besmet begrip. Als duurzaam resultaat van de anti-autoritaire revolutie van de jaren zestig/zeventig heeft het *idee* van gezag een heel slecht imago gekregen. Terwijl het protest zich destijds richtte tegen de traditionele, patriarchale gezagsvorm en zijn gewelddadige uitoefening, is *alle* gezag diepgaand verdacht geraakt. Het idee dat onvrijwillige onderschikking van de één aan de ander (persoon of instituut) onwenselijk is heeft zo diep post gevat in onze egalitaire maatschappij, dat alle vormen van onderschikking onwenselijk lijken. Ook *vrijwillige* onderschikking, aan een op vrijwillige basis gevestigd gezag. Het gezagskind is met het badwater weggegooid (Rood, 2013, H6). Juist zo’n vrijwillig aanvaarde gezagsvorm biedt een uitweg uit de huidige gezagsimpasse, maar de besmetting van het begrip staat in de weg. Gezag kan op die manier geen goed doen, ook politiegezag niet.

³⁰ Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3185-wm.htm. De cijfers zijn resp. 67%, 65%, 55% en 52%.

4.2. Geweld, politiegezag en het gezag van de rechtsstaat

Uit deze lijst van misverstanden en verouderde denkbeelden kan de indruk ontstaan dat er rond het politiegezag alleen maar imagoproblemen bestaan en dat er in de realiteit niets alarmerends aan de hand is. Dat klopt niet. Er is wel degelijk iets aan de hand, alleen niet precies wat er gezegd wordt. Aan deze lijst moet nog één element worden toegevoegd, dat naast de bovengenoemde bestaat en ze tegelijkertijd overkoepelt: het toegenomen geweld in de openbare ruimte, tegen burgers en tegen overheidswerkers. Dit geweld wordt gezien als een exclusief politieprobleem, waar het in feite een veel breder maatschappelijk probleem is.

Sinds jaren wordt door de bevolking de toename van geweld en agressie in de dagelijkse omgang gezien als ons grootste probleem – of dat nu hufterigheid, verzuim of zelfs een ‘waarden en normen-probleem’ wordt genoemd (WRR, 2003, 22; SCP, 2011, 64). Terwijl discussie bestaat in hoeverre het subjectieve beeld hier verschilt van het objectieve, lijkt men het erover eens dat zo’n toename inderdaad bestaat op deelgebieden, bijvoorbeeld in de openbare ruimte (Hanraath & Heeres, 2012; van Stokkom, 2010). Hetzelfde beeld komt naar voren uit de vele gegevens over toenemende agressie en geweld tegen overheidspersoneel (Abraham *et al.*, 2007; Sikkema *et al.*, 2007; Naeye *et al.*, 2008; 2009; SCP, 2011), en natuurlijk uit dramatische incidenten zoals de dodelijke schoppartij in Almere. Aangezien in de rechtsstaat de politie het geweldsmonopolie in handen heeft, is het niet vreemd om bij een toename van geweldsgebruik door burgers dit automatisch te wijten aan een falende politie. Juist is het niet.

Op straat blijkt het praktische gezag van die politie aanzienlijk. Dat is minder tegenstrijdig dan het op het eerste gezicht lijkt. Het gezag bestaat, als de politie *aanwezig* is. De problemen beginnen vooral waar zij niet is. Het is dan het gezag van een paar grondregels van de rechtsstaat dat in het geding is. Dit gezag van basisregels hoort evenzeer belichaamd te worden door andere (voormalige) autoriteiten: overheidswerkers zoals docenten, ambtenaren, buschauffeurs maar ook en vooral: ouders. Deze voormalige gezagsdragers hebben zich echter over een breed front teruggetrokken van het innemen van gezagsposities, met name van de verbiedende kant ervan (Jansen *et al.* (eds.), 2012). Als duurzaam gevolg van de anti-autoritaire revolte is het nee-zeggend gezag verregaand verdwenen uit onze samenleving. Het is de politie die nog gezag heeft, maar als enige.

Daarbij is van belang dat het politiegezag altijd grenst aan wat Weber als ‘macht’ definieert (paragraaf 2.1) en er eenvoudig in kan overgaan. De politie kan als het moet geweld gebruiken en burgers lichamelijk dwingen, bijvoorbeeld bij een aanhouding. Alle andere ‘autoriteiten’ hebben een dergelijke macht niet; zij moeten de politie bellen. Calculerende burgers weten dit natuurlijk ook. Concreet: in Haren had de politie natuurlijk kunnen optreden, als daartoe besloten was door het bevoegde gezag. Dat gebeurde eerst niet, later halfslachtig en nog later was het inderdaad de politie die een eind aan de rellen maakte (Commissie project X Haren, 2013; 2013A).

Het levert een dramatisch ander plaatje op. De politie verschijnt als laatste bruggenhoofd van een rechtsstaat die op gezagsgebied erg ver is teruggetreden. Maar als de politie de enige linie vormt tegen burgergeweld, als haar zowel alle afschrikking als de bestrijding toevallt, is dat te veel gevraagd. Dankzij de gaten in de beeldvorming blijft dit onderliggende, dramatische beeld echter onbesproken. De politie krijgt de schuld.

Daartegenover is het niet de intentie van dit stuk om de (Amsterdamse) politie heilig te verklaren, of vrij te spreken van fouten. Maar op gezagsgebied is ze een volle stap verder dan andere betrokkenen. Vanuit de praktijk en door schade en schande wijs geworden, heeft ze een antwoord gevonden op de vraag hoe in een vergaand egalitaire samenleving toch een effectieve gezagsuitoefening mogelijk is. Het zou raadzaam zijn voor andere gezagsdragers, en voor het publiek, om het communicatieve politiegezag nader te bestuderen en ervan te leren.

Bibliografie

- ABRAHAM, M., VAN HOEK, A., HULSHOF, P. & PACH, J. (2007). *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*. Amsterdam: DSP Groep.
- ADANG, O. & FERWERDA, H. (2005). *Hooligans in beeld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- ADANG, O., KOP, N., FERWERDA, H., HEIJNEMANS, J., OLDE NORDKAMP, W., DE PAAUW, P. & VAN WOERKOM, K. (2006). *Omgaan met conflictsituaties*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- ADANG, O. (2010). *Zijn wij anders?* Apeldoorn: Politieacademie.
- ANDERSSON ELFFERS FELIX (2011). *De prijs die je betaalt...* Utrecht: AEF.
- BERVOETS, E. (2006). *Tussen respect en doorpakken*. Elsevier Overheid.
- BERVOETS, E., KOEMAN, N., DIJK, V., VAN DER TORRE, E. & DE GROOT, R. (2008). *Wat kan hier?* Den Haag: Boom COT.
- BOVENKERK, F., VAN SAN, M. & DE VRIES, S. (1999). *Politiewerk in een multiculturele samenleving*. Apeldoorn: LSOP.
- COMMISSIE PROJECT X HAREN (2013). *Twee werelden – You only live once*.
- COMMISSIE PROJECT X HAREN (2013A). *Er is geen feest – deelrapport 1*.
- D&B (2012). *Dadergerichte Aanpak Veilige Publieke Taak*. Nijmegen: D&B.
- DE SAVORNIN LOHMAN, J. (2000). Het gezicht van de politie. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (red.) (2000), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.
- DE VRIES, M. S. & VAN DER VIJVER, C. D. (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en de politie*. Dordrecht: SMVP.
- GUNTHER MOOR, L. & VAN DER VIJVER, K. (red.) (2000). *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.
- HANRAATH, M. & HEERES, F. (2012). De aanpak van geweld bij de Nederlandse politie. In G. VYNCKIER, W. DE HAAN, O. ADANG & F. GOOSSENS (Eds.) (2012), *Geweld en politie*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- HOOGENBOOM, B. (2009). Wat de politie doet. *Tijdschrift voor de Politie*, mei 2009.
- HOOGENBOOM, B. (2010). Politiehervormingen blijven te lang uit. In A. VAN DIJK, B. HOOGENBOOM, F. HOOGEWONING, M. PUNCH & K. VAN DER VIJVER (2010), *De kogel moet door de kerk*. Dordrecht: SMVP.
- HUSKEN, M. & LENSINK, H. (2009). Waakzaam en dienstbaar. *Vrij Nederland*, 8-8-2009.

- JANSEN, T. (red.) (2011). *Macht en gezag: Een zoektocht naar moderne legitimatie*. Universiteit Tilburg, eigen beheer als Atelier 4.
- JANSEN, T., KNEYBER, R. & VAN DEN BRINK, G. (eds.) (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- KOP, N. & EUWEMA, M. (2007). *Conflict op straat: Strijden of mijden?* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- LOEF, L., HEIJKE, M. & VAN DIJK, B. (2010). *Typologie van plegers van geweldsdelicten*. Amsterdam: DSP-Groep.
- MEERSHOEK, G. J. (2000). Blauw blauw: Het tanend gezag van de politie. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (red.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.
- MEERSHOEK, G. (2013). Politiewerk als de-escalatie. *Tijdschrift voor de Politie*, 75(6).
- NAEYÉ, J., BLEIJENDAAL, R. & BAKKER, M. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- NAEYÉ, J., BAKKER, M. & GRIJSEN, C. (2009). *Belediging en bedreiging van politiemensen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- PROJECTGROEP VISIE OP DE POLITIEFUNCTIE (2005), Raad van hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- ROOD, J. (2007a). De dweilers met open kraan. *Tijdschrift voor de Politie*. 's Gravenhage: Reed Business, 2007/10.
- ROOD, J. (2007b). Meer dan dweilen alleen: De politie als goede voorbeeld. *Tijdschrift voor de Politie*. 's Gravenhage: Reed Business, 2007/12.
- ROOD, J. (2008). De dienders en het besmette woord. In J. ROOD, *Gezag en Imago in Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: RPAA/Juxta.
- ROOD, J. (2011). *Tegengif*. Amsterdam, Politie Amsterdam-Amstelland.
- ROOD, J. (2012). Het gezag van de politie in drie vragen. In T. JANSEN *et al.* (ed.), *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- ROOD, J. (2013). *Wat is er mis met gezag?* Rotterdam: Lemniscaat.
- SCHEEPERS, P. & TE GROOTENHUIS, M. (2000). Tanend gezag van autoriteiten in een individualiserende samenleving. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (Eds.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.
- SIKKEMA, C., FLIGHT, S. & ABRAHAM, M. (2007). *Ongewenst gedrag besproken*. Amsterdam: DSP Groep.
- STICHTING MAATSCHAPPIJ, VEILIGHEID EN POLITIE (2002). *Politie en haar gezag*. Dordrecht: SMVP.
- SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- TOPS, P. (2010). *Gedrag & gezag*. Apeldoorn: Politieacademie.
- VAN DEN BRINK, G. (Ed.) (2010). *Empathie en handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- VAN DIJK, M. (2013). Zonder afstand geen respect. *Trouw*, 22-4-2013.

- VAN MARKUS, M. (2013). Straatgezag. *Filosofie Magazine*, nov. 2013.
- VAN REENEN, P. (2010). De tanden van de politie. In VAN STOKKOM *et al.* (red.), *De politie en haar opdracht*. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu.
- VAN RIESSEN, J. (2007). *In naam der wet*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- VAN STOKKOM, B. (2005). *Beledigd in Amsterdam*. Amsterdam: APAA.
- VAN STOKKOM, B. (2010). *Wat een hufter!* Amsterdam: Boom.
- VAN STOKKOM, B., TERPSTRA, J. & GUNTHER MOOR, L. (Eds.) (2010). *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn / Antwerpen: Maklu.
- VERWEE, I. (2012). De verwachting van de burger over het politionele geweldgebruik. In G. VYNCKIER *et al.* (Eds.), *Geweld en politie*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- WEBER, M. (1922, repr. 1972). *Gezag en bureaucratie*. Universitaire Pers Rotterdam.
- WRR (2003). *Waarden, normen en de last van gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WITTGENSTEIN, L. (1922, repr. 1984). *Tractatus Logico-Philosophicus*. Frankfurt: Suhrkamp.
- ZIJDERVELD, A. C. (2000). De verandering van legitimiteit: enkele cultuur-sociologische overwegingen. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (Eds.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP.

Videografie

- Afkoelen of aangifte*, gemeentelijke campagne, Pauw & Witteman met Bernard Welten, korpschef Amsterdam-Amstelland (6-4-2009).
- De erosie van het gezag*, ikon Spraakmakende Zaken, Paul Rosenmöller met Aad Meijboom, korpschef Rotterdam-Rijnmond (18-8-2010).
- Het Eén Vandaag Politieonderzoek* (16-, 17-, 18-9-2010).
- Geweld in Zuid-Oost*, Pauw & Witteman met districtschef Ad Smit (24-11-2010).
- Schijt aan gezag*, nova College Tour met Martin Sitalsing, korpschef Twente (2010).
- Politiegeweld*, Debat op 2, ncrv/kro, 30-6-2012.
- Burgemeester en korpschef Haren*, Pauw en Witteman met Oscar Dros, korpschef Groningen (25-9-2012).
- Doodslag* (2012), telefilm, regie Pieter Kuijpers, scenario Marcel Lenssen.
- ROOD, J. (2008), *Hoe leer je politiegezag?* docu 55 mins., rpaa/De Rode Draak.
- ROOD, J. (2009-2010), *De onbekende politie*, webfilmpjes 24 x 4 minuten, rpaa, www.deonbekendepolitie.nl en via YouTube.

Gezag verwerven

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 45-55
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Alex Brenninkmeijer¹

1. Introductie

Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Guusje Ter Horst stelde in 2009 dat zij de Politieacademie de opdracht heeft gegeven om het gezag weer terug te brengen bij de politie.² Deze zin heeft mij lang beziggehouden. In de eerste plaats vanwege de vraag hoe het met het gezag van deze minister gesteld zal zijn. Hier is een bevel van de politieke top aan de politie gegeven en dan past gehoorzaamheid. Ik zie in mijn verbeelding dan ook talloze politieacademici zeulen met een groot pakket gezag, dat opgelucht bij de politiebureau bezorgd wordt met de woorden 'teruggevonden!' Zo heeft deze minister kennelijk een belangrijk beleidsdoel gerealiseerd.

Maar het is in mijn ogen ook tekenend dat op deze manier over het gezag van de politie gesproken wordt. Ik zou menen dat deze uitspraak van toenmalig minister Ter Horst eerder als een aantasting van het gezag gewaardeerd moet worden, dan als een ondersteuning. Ik contrasteer de woorden van minister Ter Horst met het vierjarige onderzoek van Jurriën Rood³ naar het gezag van de politie op straat in Amsterdam, niet de gemakkelijkste stad als het om gezag gaat. Hij constateert op basis van een goed gestructureerd en breed onderzoek dat de politie op straat veel gezag geniet en dat zelfs jonge agenten met een nog beperkte opleiding al veel gezag hebben. Hij constateert dat de politie veel meer gezag heeft dan je als mediaconsument zou verwachten. Zijn ervaringen deel ik als Nationale ombudsman. De politie krijgt bij de behandeling van klachten relatief veel aandacht, omdat het fysieke contact tussen politie en burgers ingrijpende gevolgen kan hebben. Toch valt op dat vrijwel altijd het gezag van de politie aanvaard wordt. Alcohol, drugs of psychische problemen kunnen tot lastige situaties leiden, maar de politie kan die over algemeen goed aan. Er zijn excessen, maar die zijn slechts uitzondering, een zeer kleine uitzondering.

¹ Tijdens het schrijven van deze bijdrage national ombudsman in Nederland. De auteur is thans lid van de Europese Rekenkamer. De auteur dankt M. Ramlal en Y. van der Vlugt, respectievelijk beleidsmedewerker en projectleider bij de Nationale ombudsman, voor hun inbreng bij de totstandkoming van dit artikel.

² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2009/09/08/toespraak-minister-ter-horst-bij-opening-academisch-politiejaar.html>

³ Rood, J. (2012). Het gezag van de politie in drie vragen. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyboer (red.), *Gezagsdragers, De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, 86 e. v.

Er is natuurlijk wel iets aan de hand met gezag in deze tijd, maar van een crisis is zeker geen sprake.⁴ Traditionele vormen van gezag zijn ter discussie komen te staan en in deze tijd waarin mensen meer zelfbewust zijn, wordt gezag niet blind aanvaard. Bovendien is er in iedere samenleving wel een kleine groep mensen die tegen het gezag is en zich als zodanig manifesteert.⁵ In mijn bijdrage wil ik aandacht besteden aan deze veranderende benadering van gezag in het bijzonder voor het werk van de politie. Ik begin met een meer theoretische verkenning van gezag en spiegel gezag met macht. Vervolgens ga ik vanuit de sociale psychologie in op de wijze waarop gezag ontstaat en wat dat betekent voor het gezag van de politie op straat. Ten slotte laat ik zien welk beeld ontstaat van gezagsuitoefening in het onderzoek naar Politiegeweld door de Nationale ombudsman. Ik rond af met een aantal conclusies.

2. Gezag, autoriteit en macht

De directe aanleiding voor mijn bespiegeling over gezag en macht, vormen woorden van Hannah Arendt in haar essay *'What is authority'*.⁶ Ik teken daarbij aan dat in het Engels autoriteit en gezag beiden met *'authority'* vertaald worden, terwijl bij autoriteit de macht voorop staat. Gezag is in mijn visie de zachte kant van autoriteit.

Volgens Arendt moet gezag vanzelf spreken en als je moet uitleggen waarom iets moet dan heb je geen gezag ('authority'). Anders gezegd, over gezag valt niet te onderhandelen. Bovendien stelt zij dat bij gezag geen dwangmiddelen horen: 'Where force is used, authority itself has failed.' Ik ga in op deze benadering van gezag, omdat het evident is dat de politie gezag uitoefent in wat ik zou willen noemen een communicatieve omgeving en daarbij soms geweld gebruikt, maar ik zou daar juist niet de conclusie aan willen verbinden dat gezag wegvalt als geweld wordt gebruikt. Het is natuurlijk in het dagelijks werk gemakkelijk als je steeds gezag hebt en ervaart dat burgers zich naar jouw aanwijzingen gedragen. Maar aan gezag is inherent dat het ook uitgedaagd wordt. Dat begint in de beslotenheid van de gezinssituatie tussen kind en ouder en zet zich voort in de buitenwereld als bij voorbeeld pubers verkennen hoe ver ze kunnen gaan. Je zou kunnen zeggen dat adolescenten moeten leren wat gezag is, om gezag te kunnen aanvaarden. Mensen verschillen uiteindelijk in hun opstelling tegenover gezag. Velen schikken zich naar de bestaande maatschappelijke machtsstructuren, sommigen blijven grenzen opzoeken en experimenteren en een kleine groep is niet gezagsgetrouw en eerder 'tegen de wet'. Het uitdagen van het gezag kan enerzijds als groeifactor in onze samenleving gewaardeerd worden, anderzijds kan dat uitdagen er ook toe bijdragen dat gezag steeds getoetst wordt. Al te vanzelfsprekend gezag kan ook ontaarden in blinde gehoorzaamheid en dat is gevaarlijk.

In een situatie dat gezag van een agent op straat uitgedaagd wordt, is dat gezag nog niet verdwenen. De politie kan kiezen voor een gepaste escalatie. Bij de politie leeft sterk de overtuiging dat gezag met houding en woord het beste gehandhaafd kan worden, maar

⁴ Weyers, H. & Hertogh, M. (2007). *Legitimiteit betwist, Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Groningen. Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

⁵ Hertogh, M. (2006). *Rechtsvervreemding, Tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*. Oratie Groningen, Den Haag.

⁶ Arendt, H. (2001). *Between Past and Future, Eight Exercises in Political Thought*. New York: Penguin, 91-141. Zie ook van Klink, B. Waarom zouden we ons aan de wet houden? Een pleidooi voor versterking van het staatsgezag. *Gezagsdragers* (noot 2), 263 e. v.

dat uiteindelijk het gebruik van geweldmiddelen noodzakelijk kan zijn. Maar het begint al eerder bij het benaderen van een groep en het geven van een bevel om weg te gaan. In een confrontatie met een groep opgeschoten knapen kan een passende gezagsreactie ten opzichte van een of enkele raddraaiers juist het gezag tegenover de groep als geheel bevestigen. Vaak is het voor omstanders of het brede publiek belangrijk om te zien dat de politie zo nodig gezag handhaaft met toepassing van geweld. Dat beschouwen de meeste mensen als het gewone werk van de politie en voor zover een bredere kring personen zich over politiegezag bekommert, wordt toepassing van gepast geweld als normaal onderdeel ervan beschouwd. Als de politie uiteindelijk in bepaalde situaties geen geweld zou gebruiken dan volgt eerder het verwijt dat de politie te slap is en over zich heen laat lopen.

Over gezag kan worden gezegd dat het 'in de schaduw van macht' zich kan ontwikkelen. Het is vrijwel ondenkbaar dat gezag zonder een gezaghebbende context kan. Die context kan bestaan uit een juridische (machts)positie, effectieve handhaving en de bevoegdheid om fysieke macht te gebruiken. Mijn stelling luidt dat gezag in onze moderne samenleving niet statisch is maar berust op een dynamisch evenwicht. Bij het steeds vinden van evenwicht horen nu eenmaal afwijkingen naar beide kanten. Soms moet de politie zich inspannen om gezag te verwerven, soms steunt de politie te gemakkelijk op zijn positie en maakt inbreuk op (grond)rechten van burgers. Dit laatste doet zich bij voorbeeld voor bij binnentreden in een woning, waar een burger zich – het gezag van de politie erkennend – voegt naar het gedrag van de politie. Dit terwijl iemand voldoende duidelijk toestemming tot binnentreden moet verlenen, dan wel de politie over een bevel tot binnentreden moet beschikken.

3. Vertrouwen

Gezag staat wat mij betreft in nauw verband met vertrouwen. Stel dat ik een winkelstraat wil oversteken om aan de overkant een boodschap te doen en een agent houdt bij met een armgebaar tegen en beveelt: 'ga de andere kant op!' De meeste mensen volgen in Nederlandse winkelstraten dit bevel op, ondanks het feit dat onduidelijk is waarom dit bevel gegeven wordt. Dit incident toont twee kanten van vertrouwen: in het Engels *trust and confidence*.⁷ Bij *trust* gaat het om de directe individuele interactie: de agent die het bevel geeft komt op mij geloofwaardig over. Zijn uniform en professionele houding zijn dan belangrijke factoren. Bij *confidence* gaat het om ons vertrouwen in 'het systeem', is de politie te vertrouwen? *Confidence* draagt ertoe bij dat ik gemakkelijker ook een individuele agent vertrouw. 'Wij hebben een betrouwbare politie.' In een land waar de politie vaak corrupt is, kijkt men anders aan tegen dit bevel. Wellicht moet ik een geldbriefje geven om voorbij de agent te komen. Van gezag is dan geen sprake meer, maar puur van macht en machtsmisbruik in het bijzonder.

Beide kanten van vertrouwen, de concrete interactie en het systeemvertrouwen, zijn van groot belang voor het beoordelen van situaties. Mensen maken in een fractie van een seconde een keuze of ze een situatie vertrouwen of niet. Systeemvertrouwen zorgt voor een vertrouwde omgeving waarin ik niet zo scherp hoeft op te letten. Dat kost ook minder energie. Vertrouwen maakt verhoudingen eenvoudiger en ontspannen.

⁷ Een vertrouwde overheid, *Jaarverslag Nationale ombudsman 2011*, <http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl/2011/sites/jaarverslag.nationaleombudsman.nl/2011/files/VISIESTUK%20website%20def%202012.pdf>

De vraag is wel waarop wij ons vertrouwen baseren. Context, concrete indrukken en de interacties die plaatsvinden zijn belangrijke ingrediënten. Wij verzamelen al dan niet bewust informatie en maken deels onbewust een keuze. In onze complexe samenleving is het in veel situaties niet mogelijk om zelf tot een inhoudelijke beoordeling te komen, we kunnen niet alles zelf narekenen. Dat begint met de kassabon bij de supermarkt, maar betreft heel veel levenssituaties, zoals mijn belastingaangifte of de toeslagen van de Belastingdienst of de berekening van mijn WW-uitkering. Vaak zijn we afhankelijk van goed werk van anderen en meer en meer van computersystemen. In die situaties vindt in de perceptie van mensen een verschuiving plaats van zelf alles kunnen controleren en op basis daarvan concluderen dat het juist is wat gebeurt, naar meer uiterlijke kenmerken die ons vertrouwen geven. Onderzoek wijst uit dat wij zeer veel waarde hechten aan de manier waarop de ander die gezag over ons uitoefent zich gedraagt. Wij verwachten niet alleen een professionele opstelling, maar ook een procedureel rechtvaardige behandeling.⁸ Mensen willen met respect behandeld worden en serieus genomen worden. Als we rechtvaardig behandeld worden dan zijn we eerder geneigd om het gezag van de ander te aanvaarden. Dat oordeel loopt langs twee lijnen die zelfstandige betekenis hebben. Als ik correct en respectvol behandeld wordt, heb ik eerder de neiging om een besluit dat over mij genomen wordt te aanvaarden: deze aanvaarding is belangrijk voor gezag. In de tweede plaats treedt er legitimatie op van degene waar ik mee te maken heb: ik erken dat de ander de 'gezagsdrager' is. Legitimatie en aanvaarding vormen in mijn visie het fundament van gezag.⁹

Toegepast op het voorbeeld van de agent die het bevel geeft om weg te gaan, betekent dit dat ons bredere vertrouwen in het politieapparaat een belangrijk ijkpunt vormt voor onze afweging die verder ingekleurd wordt door de uitstraling van de politie en de wijze waarop hij ons in het concrete geval behandelt. Als de situatie het toelaat geeft de agent eventueel een toelichting: 'er is een ongeluk gebeurd', 'er is een verdachte tas gevonden die we onderzoeken'. Een goede behandeling draagt er vooral toe bij dat negatieve beslissingen beter aanvaard worden. Automobilisten in Rotterdam Rijnmond waren volgens onderzoek van het korps tussen de 70 en 80% tevreden over de bekeurende agent als ze correct behandeld waren. Klachten kwamen voort uit het niet tonen van respect of het mensen niet serieus nemen. Vertrouwen wekken is een communicatief proces dat leidt tot aanvaarding en legitimatie van autoriteit. Professionals moeten die communicatie goed begrijpen en op een natuurlijke wijze kunnen toepassen.

Daarbij noem ik twee aandachtspunten. Het eerste betreft geweld tegen gezagsdragers. Afgezien van afwijkend gedrag dat samenhangt met alcohol, drugs of psychische problemen, waarbij het voor gezagsdragers soms lastig is om professioneel te opereren en escalatie en geweldtoepassing eerder noodzakelijk kan zijn, werkt een overgrote meerderheid van de mensen mee. In die zin hebben professionals niets te vrezen. Toch blijkt dat in hulpverleningssituaties spanning kan ontstaan doordat de hulpverlener onvoldoende oog heeft voor de context waarin hij werkt. Omstanders 'wegjagen' werkt vaak minder goed dan omstanders te vragen of zij meehelpen bij het creëren van een veilige werkruimte. Een ongerust broertje dat heftig ageert als zijn familielid door broeders van de ambulance verzorgd wordt, moet primair even gerustgesteld worden en betrokken worden bij het gebeurde, in plaats van aan de kant gezet. Anders gezegd,

⁸ Idem.

⁹ Brenninkmeijer, A. F. M. (2009). Een eerlijk proces. *Nederlands Juristenblad*, afl. 32, 2050-2056.

hulpverleners moeten oog hebben voor de context waarin relationele verhoudingen essentieel zijn. Escalaties kunnen hier bij een ongelukkige aanpak snel ontstaan. Het is daarom schadelijk om ééNZijdig de nadruk op wangedrag van burgers tegen gezagsdragers te leggen, zonder oog te hebben voor de interactie en de mogelijke escalatie. Goede training van hulpverleners in communicatief handelen is daarom noodzakelijk.

Een tweede belangrijk gezichtspunt betreft het verband tussen vertrouwen wekken en zelfvertrouwen hebben en uitstralen als professional. Wij kwamen dit verband tegen bij ons onderzoek naar verantwoord toepassen van politiegeweld. Hierover hierna meer.

4. Verantwoord politiegeweld¹⁰

De kernvraag is nu hoe de overheid op een professionele en gezaghebbende wijze gebruik moet maken van zijn bevoegdheden. Hierbij gaat het om politiegeweld zoals fysiek geweld, gebruik van pepperspray, wapenstok, de inzet van een politiehond en het boeien van burgers. Ik heb in het voorjaar van 2013 hiernaar onderzoek gedaan en dit resulteerde in mijn rapport 'Verantwoord politiegeweld'. In dit onderzoek heb ik diverse aanbevelingen gedaan om op een behoorlijke wijze gebruik te maken van politiegeweld. Het rapport kwam in nauwe betrokkenheid van de Nationale politie tot stand. Interessant is dat agenten het beeld hebben dat burgers minder ontzag hebben voor de politie en autoriteiten. Dit lijkt zich te vertalen in een sneller escaleren en gebruik van politiegeweld. Het onderzoek naar politiegeweld wil ik hier bespreken omdat het juist ook inzicht biedt in gezagsbevorderende en gezagsverminderende factoren.

4.1. Aanleiding en focus onderzoek naar politiegeweld

Jaarlijks worden er ongeveer 15.000 geweldsmeldingen geregistreerd door de politieorganisatie. Daarvan komt slechts circa 0,7% bij de Nationale ombudsman terecht, die dan ook echt kan worden beschouwd als een laatste instantie. De politie lost meer en meer klachten zelf op door een informele benadering: goed communiceren naar aanleiding van een incident dat tot een klacht leidt. Als Nationale ombudsman heb ik gestimuleerd dat de politie op deze wijze te werk gaat. De meeste mensen zitten niet te wachten op een langdurige formele klachtprocedure. Bovendien werkt de politie met klachtencommissies die veelal naar tevredenheid klachten kunnen afhandelen zodat ze niet bij de Nationale ombudsman terechtkomen. Met de komst van de Nationale politie zijn deze vormen van interne klachtbehandeling nog versterkt. De Nationale ombudsman kreeg in 2011, 1226 en in 2012, 1350 klachten over wat inmiddels heet de Nationale politie. Ongeveer 8% van het totaal aantal klachten gaat over politiegeweld en het gebruik van handboeien. Jaarlijks gaan zo ongeveer 100 klachten direct over het gebruik van politiegeweld. In de meeste gevallen gaat het dan over te hardvochtig optreden van de politie in de ogen van de betreffende burger. Hierbij kan gedacht worden aan een stomp in de maag of een klap in het gezicht, vallende onder de categorie fysiek geweld. Hieronder enkele cijfers in schema:

¹⁰ *Rapport Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, 2013/055 http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf

Totaal aantal geweldsmeldingen

Jaar	Aantal
2012	15.536
2011	15.307

Totaal klachten No

Aantal	Procent
107	0,7%
95	0,6%

Totaal ontvangen klachten per geweldsmiddel & handboeiengebruik

Jaar	Fysiek geweld	Politie-hond	Pepper-spray	Vuur-wapen	Wapenstok	Hand-boeien	Totaal
2012	79	5	4	4	2	13	107
2011	74	4	0	1	0	16	95

Het onderzoek Verantwoord politiegeweld kwam tot stand in november 2012, net voorafgaand aan de vorming van de Nationale politie. Het onderzoek is een onderzoek uit eigen beweging van de ombudsman waarin op een abstracter niveau is teruggekeken op de honderden klachtdossiers van de afgelopen tien jaar met betrekking tot politiegeweld. Daarnaast is gesproken met politieagenten over hun ervaring en visie op professioneel gebruik van politiegeweld. Er zijn in dit verband bij vier regionale politie-eenheden rondetafelgesprekken gevoerd met mensen uit de basispolitiezorg, wijkagenten en hondenbegeleiders. Verder is binnen deze eenheden ook gesproken met klachtbehandelaars, beoordelaars van geweldsmeldingen, medewerkers intern onderzoek en Integrale beroepsvaardigheidstraining-docenten.

De focus van het onderzoek betrof het normale, professionele geweldgebruik door de politie uit de basispolitiezorg. Het geweld door de Mobiele eenheid, Arrestatieteams (AT) die inmiddels een andere naam hebben en door VAG teams (wat staat voor 'vaardigheden aanhouden in groepsverband') heeft geen onderdeel uitgemaakt van het onderzoek. Verder is mede onderzoek gedaan naar het boeien omdat boeien een grote impact heeft en burgers dit als zodanig ook als politiegeweld ervaren.

4.2. Wat mag de burger van de politie verwachten?

Als een klacht uiteindelijk bij de Nationale ombudsman terecht komt, dan toetst de ombudsman het optreden van de politie aan de hand van de behoorlijkheid. Dat is een andere toets dan een strikt juridische toets naar de rechtmatigheid van het handelen van de betreffende politieagent(en). Sterker, zodra de rechter in beeld komt en het conflict tussen burger en politie een sterke juridisch karakter krijgt, dan treedt de Nationale ombudsman naar de achtergrond om af te wachten wat de gerechtelijke procedure opleveren zal. Als hier echter allemaal geen sprake van is en de ombudsman ernaar kijkt en zelfs een rapport uitbrengt, dan volgt een toets op de behoorlijkheid van het politieoptreden. De behoorlijkheidnormen die de Nationale ombudsman toepast betreffen de volgende vier kernwaarden: 1. Open en duidelijk; 2. Respectvol; 3. Betrokken en oplossingsgericht; 4. Eerlijk en betrouwbaar. Deze kernwaarden die nader zijn uitgewerkt in de behoorlijkheidnormen zijn het resultaat van dertig jaar rapporteren over al dan niet behoorlijk overheidsoptreden. Bij geweldssituaties door de politie zijn er twee bijzondere aandachtspunten: de politie moet terughoudend zijn met het

toepassen van geweld. Het uitgangspunt is: 'geen geweldgebruik, tenzij ...' In de tweede plaats de-escalatie: politieoptreden is gericht op de-escalatie. Dit betekent echter ook dat juist snel en stevig fysiek optreden in bepaalde situaties geoorloofd is als de-escalatie het uiteindelijke doel is, bijvoorbeeld zoals eerder genoemd in geval van groepen waarbij sprake is van een geëscaleerde, hectische/chaotische situatie dan wel (ernstige) verstoring van de openbare orde.

4.3. Beleving geweldsituaties door politieagenten

Voor politieagenten is het steeds de vraag hoe in concrete gevallen voorkomen kan worden dat mede door escalatie situaties uit de hand dreigen te lopen. Te denken valt niet alleen aan een groep boze supporters die het Maasgebouw willen bestormen om het Feyenoordbestuur tot verantwoording te roepen,¹¹ maar ook aan een wildplasser bij een dansfestival die een grote mond heeft, of een woordenwisseling met iemand die zijn treinkaartje niet heeft betaald, maar weigert uit te stappen of een hulpverleningssituaties waarbij de man die langs de weg ligt onder invloed van alcohol en drugs uiteindelijk heel agressief blijkt te zijn.¹² Het zijn alledaagse problemen en uitzonderlijke situaties waarin de politie steeds moet beoordelen hoe professioneel te handelen. In het onderzoek is aan de agenten zelf gevraagd hoe zij kijken naar situaties die ze hebben meegemaakt waarin ze geweld moesten toepassen. Daarbij is de vraag gesteld of zij zichzelf voldoende toegerust achten om zo'n situatie behoorlijk te handelen. Op basis van die gesprekken heeft de ombudsman geoordeeld dat er drie zaken bij politieagenten spelen die een risico vormen voor een professionele, behoorlijke inzet van politiegeweld:

1. Onvoldoende zelfvertrouwen bij agenten;
2. Onvoldoende vertrouwen van agenten in hun omgeving;
3. Onvoldoende zelfreflectie en dialoog binnen de politieorganisaties.

4.4. Onvoldoende zelfvertrouwen

Om met gezag om te gaan met situaties die dreigen te escaleren, moet je als agent in de eerste plaats stevig, zelfbewust in de schoenen staan: fysiek, sociaal, cognitief en mentaal. Weerbaar is de term die in dit verband vaker werd genoemd. Een agent moet niet bang zijn om de rol die hij heeft in de dagelijkse praktijk te vervullen. Politiewerk op straat stelt bijzondere eisen aan politiemensen. De inzet van het eigen lichaam in een conflictueuze situatie brengt vanzelf allerlei emotionele gevolgen met zich mee (snellere hartslag, grotere alertheid, eventueel onzekerheid en angst). Dus een agent moet goed voorbereid zijn op dergelijke situaties. De training in de vaardigheden hoe als agent op een goede manier om te gaan met lastige, conflictueuze situaties is naar het gevoel van agenten nog te zuinig. Inmiddels wordt een weerbaarheidstraining voor politiemensen georganiseerd, maar de vraag is of die voldoende om het lijf heeft. Wat in de praktijk blijkt is dat agenten in spoedeisende situaties al snel vergeten welke bevoegdheden onder welke omstandigheden wel of niet ingezet mogen worden. Vaak is dat ook niet eenvoudig, want in gespannen situaties neemt het emotionele systeem het vaak over van het rationele hersensysteem.¹³ Niettemin levert regelmatige training

¹¹ http://www.youtube.com/watch?v=8d_zK9K3ZLo

¹² Dit laatste geval betrof 'De schoppende agente' uit Rotterdam waarvan een filmpje op Youtube terecht kwam: <http://www.youtube.com/watch?v=xpEXD3SeRco> en <http://www.youtube.com/watch?v=HC9WQF3nOuM>

¹³ Kahneman, D. (2011). *Ons feilbare denken, Thinking fast and slow*. Antwerpen / Amsterdam: Business Contact.

op geweldgebruik op dat een agent zich meer in control voelt over zijn eigen emoties en fysieke reacties. Een dergelijk zelfverzekerd persoon is mentaal weerbaar en neemt betere beslissingen en straft daarmee gezag uit. Iemand die onzekerheid uitstraalt of onhandig opereert, wordt al snel minder serieus genomen.

4.5. Onvoldoende vertrouwen van agenten in hun omgeving

In escalerende situaties is de band met de omgeving belangrijk. Ten eerste is dat de collega voor de agent. Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat veel agenten zich onzeker voelen of ze als het erop aankomt in een bepaalde situatie, kunnen rekenen op hun collega. Vanwege organisatiekeuzes zijn er geen vaste partners meer en agenten ervaren dit in de praktijk als een belemmering. Een politieagent zegt hierover het volgende: 'reken niet op voorhand op je collega. Als ik denk, dat ga ik niet redden tegen die verdachte, dan ga ik het samen ook niet redden'. Teamwork kan gezag versterken, maar onzekerheid daarover tast het vertrouwen en het gezag aan. Ook binnen de politie-eenheid moet voldoende steun zijn. Leidinggevendenden moeten de verantwoordelijkheid nemen voor het handelen van hun medewerkers. Er mag geen afrekencultuur heersen waar ieder voor zich komt te staan.

Wat verder ook een rol speelt bij agenten is dat zij het beeld hebben dat burgers hen de laatste jaren minder serieus nemen. Burgers hebben te gemakkelijk een grote mond tegen agenten, zo ervaren zij. Verder handelen politieagenten in soortgelijke situaties soms verschillend (de ene keer een waarschuwing, de andere keer een bon) en burgers escaleren al snel vanwege die onduidelijkheid. Omgekeerd willen politieagenten ook serieus genomen worden en escaleren ook zij sneller. Het gaat dus vaak om kortere lontjes aan beide kanten. Situaties kunnen gemakkelijk van beide zijden escaleren en zo kan geweld sneller voorkomen.

4.6. Zelfreflectie en leren

Politieagenten krijgen soms nogal wat voor de kiezen, van zelfmoordgevallen tot angstige gewelddadige situaties waarin het eigen leven wordt bedreigd. Het is van belang dat de politieagenten voldoende kunnen praten over wat zij hebben ervaren, waar zij het moeilijk mee hadden en welke vragen ze nog hebben: heb ik goed gehandeld? Uit de gesprekken van de Nationale ombudsman met agenten blijkt dat na een geweldsincident al snel over wordt gegaan tot de orde van de dag. Er bestaat geen professionele cultuur om terug te kijken hoe iets is verlopen om daar vervolgens in een open gesprek over te praten en om van te leren. Dit past ook bij de wijze waarop in individuele geweldsrapportages van de ombudsman wordt gereageerd door de politie. In veel gevallen wordt het voorval afgedaan als een incident of wordt vooral op een juridische wijze geredeneerd, wat ertoe leidt dat de vraag naar de professionaliteit van het handelen ondergeschikt wordt.

Wat hierbij opvalt is dat het referentiekader van de politie zowel extern als intern veelal het al dan niet strafbaar zijn is. Bij incidenten staat de vraag voorop of de agent strafbaar gehandeld heeft. De politie op straat en de politieleiding schiet te gemakkelijk in een zwart/wit, goed/fout beoordeling die geen ruimte laat voor een meer genuanceerde benadering. Daardoor raakt de vraag naar het al dan niet professioneel handelen vaak op de achtergrond. Bij de meeste incidenten gaat het niet om de vraag of de politieagent goed of fout gehandeld heeft, maar om de vraag of het optreden professioneel was. Juist

door het stellen van die vraag en de discussie daarover kan professionaliteit zich op de werkvloer ontwikkelen. Het gezag van de politie is niet alleen verbonden met het al dan niet rechtmatig optreden, maar vooral met het al dan niet professioneel handelen.

Wat verder ook een rol speelt bij de terughoudendheid om in een open cultuur te spreken over de inzet van politiegeweld, is de ervaren stroperige houding van de politieorganisatie bij de beoordeling van de inzet van politiegeweld. De politiemensen hebben het idee dat de beoordeling vooral van achter het bureau plaatsvindt. Een agent zegt in het onderzoek hierover het volgende: 'De beslissing (om geweld te gebruiken, toevoeging AB) maak je in een seconde. Het is goed dat dit wordt getoetst maar de bejegening aan de andere kant van de tafel zou wel anders kunnen. Steeds meer chefs verdwijnen uit het blauw. De managers hebben minder affiniteit met de werkvloer. De procedure moet worden getoetst, maar de emotie is ook heel belangrijk. Geweld doet wat met de verdachte maar ook met mij. Er moet een basis van vertrouwen zijn tussen de beoordelaar en de agent'. Naar het gevoel van agenten zou dus juist ook rekening gehouden moeten worden met de werkelijkheid in de praktijk en de emotie die ook agenten hebben als ze geweld moeten aanwenden om te de-escaleren.

4.7. Aanbevelingen

In mijn rapport over politiegeweld doe ik ten slotte aanbevelingen aan de Nationale politie om het (zelf)vertrouwen van de politieagenten te vergroten en zo bij te dragen aan een groter gezag van politieagenten op straat. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. Stevig in te zetten op training, zowel fysiek als mentaal (het beheersen van de eigen emoties) van politieagenten. Wie immers in control is over zichzelf, kan op een veel meer gezaghebbende wijze geweld inzetten. Verder vind ik het belangrijk dat de geweldprocedure die agenten moeten doorlopen na het gebruik van geweld, minder onzekerheden kennen voor de betrokken agent en waarbij ook meer wordt gereflecteerd op de inzet van het geweld, de proportionaliteit ervan, etc.
2. Aandacht en alertheid bij de strategische top van de politieorganisatie voor professioneel gebruik van politiegeweld. Hiermee beveel ik aan dat de politietop zich bewust is van de emoties en gevoelens van politieagenten op straat bij het moeten aanwenden van geweld. Dat de top de agenten steunt middels programma's, training etc. voor de zaken waar zij mee zitten, en daar niet te gemakkelijk aan voorbij gaan (in de concurrentie van heel veel zaken die de aandacht vragen van de politietop).
3. Nader uitwerken van uitgangspunten voor de toepassing van politiegeweld en deze uitdragen binnen de organisatie. Met deze aanbeveling wil ik aangeven dat mijn onderzoek naar verantwoord politiegeweld voornamelijk basale richtsnoeren geeft die nadere uitwerking behoeven voor politieagenten om op een gezaghebbende wijze geweld aan te wenden. Ik adviseerde de Nationale politie om het gesprek te voeren over deze uitgangspunten en deze vervolgens breed, door de gehele organisatie, uit te dragen.
4. Bepaalde regelgeving aanpassen met name voor het gebruik van handboeien. Politieagenten gebruiken soms de handboeien waar de Ambtsinstructie geen grond voor biedt. De praktijk en regels lopen hier soms uiteen, en voor een gezaghebbende, maar ook rechtmatige inzet van dit type politiegeweld, moet aldus ook aandacht zijn.

5. Aanpassing van de verplichte geweldmelding. Voor agenten is onvoldoende duidelijk wanneer nu wel of niet gemeld moet worden. Er is onduidelijkheid. Die onduidelijkheid werkt ook door in de beleving en onzekerheid van agenten bij geweld gebruiken en het zou beter zijn als er door de duidelijkheid van zaken ook enige ontspanning optreedt over (legitiem) politiegeweld.

Kortom, door te reflecteren op problemen die agenten ondervinden bij het gebruik van geweld in de praktijk, door bepaalde barrières weg te nemen, door nadere richtlijnen vast te stellen en daar als organisatie over in gesprek te treden, zou een impuls gegeven kunnen worden aan het gezag van de politieagent als die geweld moet gebruiken dan wel daarmee moet dreigen.

5. Besluit

Er is al met al geen sprake van een gezagscrisis. Wie serieus kijkt naar het dagelijkse werk van de politie ziet dat de politie veel gezag geniet en dat dat gezag voor een belangrijk deel als vanzelf vanuit de samenleving aan de politie toegekend wordt. In deze moderne tijd gaan wij echter anders om met gezag. In plaats van een verticale hiërarchische benadering waarin gehoorzaamheid uitgangspunt is, kiezen de meeste mensen voor een open kritische opstelling, waarbij het verwerven van gezag vaak in de plaats komt van meer vanzelfsprekend gezag. Voor gezagsdragers geldt dat zij steeds vaker te maken hebben met zelfbewuste burgers, die niet zomaar gezagsgetrouw zijn. Dit hangt samen met de ontwikkeling van de cultuur in ons land, maar vooral ook in de verschillende steden – Rotterdam is als het om gezag gaat anders dan Amsterdam – en ook als het gaat om verschillende etnische achtergronden. Doordat onze samenleving meer pluriform wordt en de opstelling van mensen meer zelfbewust is, is het verwerven van gezag complexer geworden. Gezag uitoefenen in deze tijd vraagt om meer professionaliteit.

Daarom is het belangrijk na te gaan hoe gezag verworven kan worden in het bijzonder door de politie. Hoewel de politie meer gezag geniet dan de politiek en de media ons willen doen geloven, vereist het verwerven van gezag professionaliteit. Gezag wordt uitgeoefend in een relatie en daarom vormt communicatie de rondslog voor gezag. Bij communicatie speelt de ervaren rechtvaardigheid een belangrijke rol. Voor een belangrijk deel gaat het op de interactie en de bejegening, ook wel de procedurele rechtvaardigheid genoemd. Mensen willen serieus genomen worden en met respect behandeld. Daarom vormt een behoorlijke behandeling van mensen de basis voor het uitoefenen van gezag. Die behoorlijke behandeling draagt ertoe bij dat vertrouwen ontstaat. Primair vertrouwen in degene waarmee je concreet mee te maken hebt, maar uiteindelijk ook vertrouwen in het systeem. Trust en confidence noemen de Engelsen dat. Dit vertrouwen hangt samen met enerzijds aanvaarding van de besluiten die over ons genomen worden ook als dat negatieve besluiten zijn. Anderzijds kan degene die op juiste – op behoorlijke wijze – wijze besluiten neemt of optreedt rekenen op legitimatie. Aanvaarding en legitimatie zijn cruciaal voor gezag.

Bij de politie blijken er drie belangrijke knelpunten te bestaan als het om gezag gaat. Agenten op straat ervaren onvoldoende zelfvertrouwen, hebben onvoldoende vertrouwen in hun omgeving, bijvoorbeeld hun directe collega, en er is onvoldoende zelfreflectie en dialoog binnen de politieorganisatie. Met ons rapport Verantwoord politiegeweld hebben wij aanbevelingen gedaan aan de Nationale politie om hierin verbetering te brengen.

Opleiding en training van politiemensen blijkt cruciaal voor hun gezag op straat. In die zin kan een minister inderdaad de Politieacademie opdracht geven om het gezag van de politie te bevorderen. Bij de totstandkoming van de Nationale politie viel mij op dat opleiding en training van agenten vooral een budget- en daarmee managementvraagstuk is. De tijd van de politie is schaars. Er drukken vanuit de politiek vele prioriteiten op de politie, zo blijkt uit de landelijke prioriteitsstelling: aanpak criminele jeugdgroepen, aanpak van overvallen, straatroof, inbraken, geweld en zedenmisdrijven, aanpak van onveiligheid op straat, aanpak van dierenmishandeling, integrale aanpak van cybercrime, aanpak van mensenhandel, productie/in- en uitvoer van drugs, witwassen en zware milieucriminaliteit, verbetering van de intake & afhandeling van aangiftes, aanvalsplan bureaucratie politie, verbeteren van de heterdaadkracht, het controleren, identificeren en overdragen van criminele (illegale) vreemdelingen aan de strafrechtketen. Daarnaast werden later nog onderwerpen toegevoegd zoals versterking van de positie van slachtoffers, vergroten oplossingspercentage woninginbraken et cetera.¹⁴ De mentale weerbaarheidstraining en bijvoorbeeld schietvaardigheidsoefeningen, impliceren een beslag op de politiecapaciteit en daarbij moeten prioriteiten gesteld worden.¹⁵ Bij mij is de vraag gerezen of bij de politieleiding steeds voldoende oog bestaat voor het cruciale belang van het verwerven van politiegezag door hun wijze van opereren op straat. Of is de politieke druk overheersend en wordt slechts mondjesmaat ruimte geschapen voor training van agenten en het onderhouden van hun vaardigheden?

¹⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/02/18/landelijke-prioriteiten-politie-voor-een-veiliger-nederland.html>

¹⁵ <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/kennisdossiers/pw/Pages/Mentaleweerbaarheid.aspx>

2e proef Maklu

Democratie en gezagsschuwheid

Naar een robuuste opvatting van politieel gezag

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 57-72
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Bas van Stokkom

In een democratie heeft gezag een ongewis en voorlopig karakter verkregen en is gezagsuitoefening veel kwetsbaarder geworden. Mogelijk zijn professionals gezagsschuw geworden en gaan zij op de loop voor gezaguitoefening. Dit artikel beoogt antwoorden te geven op twee vragen. Ten eerste: laat de politie in mindere mate haar tanden zien of laat zij haar gezag nog altijd gelden? Om die vraag te beantwoorden wordt nagegaan hoe de politie het – in termen van angst voor agressie en vermindering van risicovolle situaties – doet vergeleken met andere beroepsgroepen. De tweede vraag heeft betrekking op de zoektocht naar een robuuste betekenis van gezagsvol optreden. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de notie van 'voorgaan' in probleemsituaties waarbij de gezaghebbende persoon verantwoordelijkheid op zich neemt.

Inleiding

Gezag heeft in een democratie weinig aanzien. In een democratie, zo zei Plato al, ergeren mensen zich aan alles wat met gezag te maken heeft. Gezag heeft een betuttelende klank en wordt vereenzelvigd met overheersing en onderdrukking. Gezag zou de wil van autonome individuen hinderen en de eigen meningsvorming inperken. Mensen met veel invloed of overwicht verdienen daarom ons wantrouwen (Furedi, 2011; Brinkgreve, 2012).

Mede om die redenen wordt gezag minder snel toegekend door het publiek en moet gezag steeds opnieuw 'gewonnen' worden, onder meer door overtuigend argumenteren. Daarbij speelt dat professionals als leraren en artsen er moeite mee hebben de hiërarchische aspecten van gezag te herkennen; velen neigen ertoe zichzelf en de burger als gelijkwaardige partijen te zien en komen niet toe aan gezagsuitoefening of gaan ervoor op de loop (Van Stokkom, 2010; 2013).

Treffen we die 'gezagsangst' ook bij de politie aan? Sommigen menen dat de politie geweldschuw is geworden en 'weer' haar tanden moet laten zien om ontzag in te boezemen (Van Reenen, 2010). Politieonderzoeker en filmmaker Jurriën Rood ziet dat anders: uit zijn onderzoek (2013) blijkt dat het gezag van de politie op straat onomstreden is. Hij ziet de politie zelfs als 'last man standing': terwijl andere beroepsgroepen beducht zijn voor gezagsuitoefening, is dat voor de politie vanzelfsprekend. Kenmerkend voor

de politie is een mix van overtuigen ('de mond als belangrijkste wapen') en kordaat optreden.

Anderen wijzen erop dat sociaal communiceren en stevig optreden bij de politie uit balans zijn geraakt. Volgens politieonderzoeker Edwin van der Torre en zijn collega's (2011) wordt in de politieopleiding te veel nadruk gelegd op de gelijkwaardige gespreks-situatie, het geven van goede redenen en het afwikkelen van het gesprek naar ieders tevredenheid (de zogenaamde methode Van der Steen). De auteurs pleiten voor een herwaardering van en meer oefening in passend geweldsgebruik zodat politiemensen beter kunnen omgaan met bedreigende en riskante situaties.

Enerzijds valt er veel voor te zeggen dat in opleiding en training meer aandacht wordt besteed aan stevig optreden. In agressieve situaties volstaat argumenteren niet. Zouden politiemensen enkel afgaan op argumentatie dan zouden ze mogelijk snel aarzelen of ze hun invloed wel zullen benutten. Mogelijk gaan ze conflicten uit de weg of kijken de andere kant op. Anderzijds is het problematisch dat stevig optreden vereenzelvigd wordt met geweldsgebruik. 'Stevig' staat dan in het teken van machtsuitoefening en niet van gezagsvol optreden dat altijd aansluiting moet houden bij vrouwen en 'dienst verlenen'. Interessanter en tegelijk moeilijker is om aan te geven hoe dat dienstbare gezag robuuster vorm kan worden gegeven.

Dit artikel beoogt antwoorden te geven op twee vragen. De eerste heeft betrekking op gezagsangst. Laat de politieke omgang met geweld te wensen over zoals Van der Torre en collega's suggereren of is er helemaal geen sprake van gezagsschuweid zoals uit het onderzoek van Rood kan worden opgemaakt? Tevens ga ik na hoe de politie het – in termen van angst voor agressie en vermijding van risicovolle situaties – doet vergeleken met andere beroepsgroepen. Om adequate afwegingen te maken omtrent gezagsvol optreden van uiteenlopende beroepsgroepen maak ik onder meer gebruik van empirische gegevens die in het kader van het programma Veilige Publieke Taak zijn gepubliceerd. Overigens past hier meteen de kanttekening dat een vergelijking tussen beroepsgroepen moeilijk te maken is. De politie zal vanwege haar opdracht om conflicten indien nodig met geweld te beëindigen gezag minder met dienstverlening associëren. Bij onder meer leraren of artsen ligt dat ongetwijfeld anders.

De tweede vraag heeft betrekking op de zoektocht naar een robuuste betekenis van gezagsvol optreden vanuit de geconstateerde disbalans tussen 'sociaal' en 'stevig'. Als 'argumentatief gezag' niet volstaat in stressvolle of dreigende (probleem)situaties, welke betekenissen van gezag zouden dan wel aanknopingspunten kunnen bieden? Om die vraag te beantwoorden zal ik enkele gedachten van de filosoof Hannah Arendt onder de aandacht brengen. Met Arendt kunnen we gezag opvatten als een initiërende handeling, een 'voorgaan' in een probleemsituatie waarbij de gezaghebbende persoon verantwoordelijkheid op zich neemt. Naast 'het voortouw nemen' is 'echt contact maken' een belangwekkend aspect om in gespannen situaties gezag uit te oefenen.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 ga ik in op het begrip 'gezag' en de 'wederwaardigheden' van gezag in een democratische samenleving. Gezaghebbende personen worden – net als ieder ander – geacht in gesprek te gaan en goede argumenten te bieden; asymmetrische sociale verhoudingen worden snel afgewezen. Ik geef aan in welke opzichten gezagsuitoefening en gezagstoekenning daardoor van aard veranderd

zijn. Vervolgens (paragraaf 3) komen het gezag en de veronderstelde gezagsangst van de politie en andere publieke beroepsgroepen aan bod. Doet de politie het beter vergeleken met die groepen? Ten slotte wordt in paragraaf 4 de disbalans tussen 'sociaal' en 'stevig' besproken en worden in het verlengde van de theorie van Arendt de contouren van een robuuster perspectief op gezag geschetst.

Deze bijdrage is zowel theoretiserend als explorerend van aard. De opgeworpen hypothesen vereisen uiteraard nader toetsend onderzoek.

Gezag in een democratische samenleving

Gezag wordt vaak in het verlengde van de befaamde socioloog Max Weber omschreven als afgeleide van macht: eerst is er macht, de bevelsmacht, en dan pas secundair kan macht gezag worden wanneer mensen op wat voor gronden dan ook (traditie, charisma, legaliteit) zich schikken en gehoorzamen. Macht zou actief zijn, gezag passief. Socioloog Anton Zijderveld (1985) wijst erop dat gezag veel meer is dan het passief instemmen met macht. Gezag kan beter omschreven worden als 'de mogelijkheid of kans om op grond van een moreel overwicht en dus met afzien van welke vorm van geweld of dwang dan ook het handelen van mensen te beïnvloeden' (1985, 11). Het gaat gezag om vorming en het creëren van vertrouwen.

Deze omschrijving wijkt af van meer conservatieve omschrijvingen waarin gezag louter in dienst staat van de waarden van de traditie, van het overgeleverde. Gezag heeft dan primair te maken met trouw aan het toevertrouwde (De Dijn, 2004). Gezag is intrinsiek eerbiedwaardig, dwingt gehoorzaamheid af en staat in dienst van stabiliteit en orde. Veel conservatieve auteurs menen overigens dat gezag heeft afgedaan in een democratische samenleving en door macht, professionaliteit en technologisch weten is afgelost. Macht eigent zich de domeinen toe die voorheen door het gezag van traditie, gewoonte en religie werden gereguleerd.

Volgens filosofe Hannah Arendt berust gezag niet op macht, noch op rationeel debat en overtuigen. Anders dan gezag veronderstelt overtuigen een verhouding van gelijkheid. Van alle gespreksdeelnemers wordt verwacht dat zij goede redenen geven. '*Where arguments are used, authority is left in abeyance*' (Arendt, 1977, 93). De plaats van het gezag raakt aldus 'onbezet'. Gezag veronderstelt hiërarchie en asymmetrische verhoudingen, en onttrekt zich aan gelijkheid. Tegelijkertijd geeft Arendt een vernieuwende betekenis aan gezag: gezag staat toe te handelen en iets nieuws te beginnen. Gezag heeft scheppend vermogen en kan een constructieve en faciliterende rol spelen. De betekenis van gezag is sterk verbonden met de woorden 'augment' en 'foundation' (waarmee Arendt doelt op de oorspronkelijke vestiging van de stad Rome). '*The word *actoritas* derives from the verb *augere*, 'augment', and what authority and those in authority constantly augment is foundation*' (Arendt, 1977, 121/2).

Zo bezien is een gezaghebbend persoon dus een stichter, een instigator, en biedt mogelijkheden voorwaarde. Ook in haar essay over crisis in het onderwijs zien we deze opvatting terug: niet zozeer de kennis, competenties en vaardigheden van de leraar verschaffen gezag, maar de 'verantwoordelijkheid voor de wereld', dat wil zeggen leerlingen vertrouwd maken met een veranderende wereld. Leraren nemen verantwoordelijkheid

op om leerlingen te beschermen en te helpen, waaronder hun potentie om te kritiseren en om nieuwe dingen te creëren.

Voortbouwend op Arendt kan 'initieren', opgevat als 'meevoeren', 'geleiden' of 'binnen leiden' als de kern van gezagsuitoefening worden beschouwd. Dat geleiden – een 'bewegen tot meegaand handelen' – dient wel op dienstbare en welwillende wijze te geschieden. Bovendien moet een gezaghebbend persoon laten zien voor een bepaalde zaak te staan. Gezagsuitoefening veronderstelt dan ook een durven: er is moed voor nodig. Tegelijkertijd dienen degenen die gezag toekennen het gevoel te hebben dat zij zich op de initiatiefnemer kunnen verlaten. Is dat het geval dan stemmen zij gemakkelijker in met het sturende optreden. Duidelijk is dat gezag asymmetrische sociale verhoudingen veronderstelt.

Dit perspectief op gezag verhoudt zich moeizaam tot de waarden en normen van een democratische samenleving. In welke opzichten is gezag in een democratische context van aard veranderd? Ik bespreek twee betekenisverschuivingen. Ten eerste lijkt gezag steeds meer ontleend te worden aan kennis en argumenteren. Ten tweede lijken de hiërarchische aspecten van gezag problematisch te zijn geworden.

Argumentatief gezag

In een democratische samenleving worden gezaghebbende personen gedwongen hun voornemens uit te leggen. Gezaghebbende partijen moeten aantonen competent te zijn en moeten op redelijke wijze hun handel en wandel uitleggen, zodat anderen kunnen meedenken en kritisch meewerken (Zijderveld, 1985). Om vertrouwen te winnen stellen ze zich responsief op. Responsiviteit – open staan voor kritiek; steeds opnieuw verantwoording afleggen – is een uitnodiging om wantrouwen te laten varen. De expertise waarop gezaghebbende personen zich baseren, moet bovendien tot aantoonbare resultaten leiden. Gezag is dus voorwaardelijk. Tegelijkertijd brengen vakkennis en specialisering een versmalling van gezag met zich mee, heel anders dan het geval was met traditioneel gezag dat doorgaans ongelimiteerd was en waarbij de grenzen van de eigen competentie ver werden overschreden (Zijderveld, 1985).¹

De toewijzing van gezag wordt dus bepaald in een open context waarin kritiek kan worden geleverd. Als burgers de indruk hebben dat kennis van gezaghebbende personen tot discutabele, onduidelijke of gevaarlijke uitkomsten leidt, wordt dat de inzet van een publiek debat. Blijven overtuigende antwoorden achterwege dan verspelen zij hun gezag. Democratisch gezag verkrijgt men pas in een proces van voortdurend toetsen en kritisch bevragen (Warren, 1996).

De nadruk op overleggen, overtuigen en debatteren heeft ongetwijfeld een prijs. Mensen leggen zich minder gemakkelijk neer bij voorstellen van leidinggevend en bijten meer van zich af. Gezag lijkt überhaupt een minder grote rol te spelen naarmate (politieke) issues meer betwistbaar en omstreken zijn. Gezag wordt dan eerder arrogant of misleidend bevonden. Hoe conflictrijker het debat, des te minder vertrouwen wordt gesteld

¹ Volgens Zijderveld (1985) is de moderne democratische samenleving geobsedeerd met macht. Het 'primaat van de macht' komt tot uitdrukking in bureaucratisering, jurisdisering en proliferatie van wet- en regelgeving. Zijderveld wijst erop dat deze 'ubiquiteit' van de macht verdacht veel lijkt op een gesecculariseerde invulling van de traditionele alomtegenwoordigheid van God of het goddelijke.

in gezaghebbende sprekers en des te sneller zij hun gezag lijken te verspelen. Om die redenen lijkt het gezag dat ontleend wordt aan argumentatie een geschikter domein te vinden in een deliberatieve omgeving waarin mensen niet belast worden door politieke retoriek en een opgewonden spreektoon. Als hun belangen niet direct op het spel staan en men bereid is te leren, wordt de rol van opinieleiders en experts eerder geaccepteerd (Warren, 1996). Dat geeft aan dat ‘argumentatief gezag’ in een context van strijd en twist haast per definitie onzeker en onmachtig is.

Afwijzing van hiërarchie

Voor gezag is moreel overwicht nodig. Maar het hiërarchische aspect van gezag is in een democratische samenleving onder verdenking komen staan. De socioloog Abram de Swaan (1979) spreekt in dit verband over een verschuiving van een bevelshuishouden naar een onderhandelingshuishouden. In de onderlinge omgang zijn machtsuitoefening, dwingen en dreigen naar de achtergrond gedrongen. Mede daardoor zijn machtsverschillen, tussen man en vrouw, tussen dokter en patiënt en tussen leraar en leerling, aanzienlijk verkleind. Deze democratisering is gepaard gegaan met spontaan, openhartig en onbeschroomd spreken (Van Stokkom, 1997) dat niet alleen ingang heeft gevonden in het gezinsleven en de vriendenkring, maar ook in minder informele domeinen zoals de school, de gezondheidszorg en het bedrijfsleven.

Mede door de afgenomen machtsafstand is gezagsvol optreden door professionals niet langer een vanzelfsprekende zaak. Het overgrote deel van de bevolking is niet op voorhand meegaand; nalevingsgedrag is conditioneel geworden (Spangenberg & Lampert, 2009; Couvret & Mulder, 2008). Op grond daarvan mag men niet concluderen dat burgers bij voorbaat niet meer bereid zijn de verzoeken van gezagsdragers op te volgen en de regels aan hun laars lappen. Eerder zijn burgers op een halfhartige wijze verbonden met publieke regelgeving. Het zou dan ook onjuist zijn te concluderen dat gezag geheel en al op de terugtocht is. Wel heeft gezagstoekenning andere vormen aangenomen.

In de eerste plaats worden formele gezagsvormen door burgers minder geaccepteerd. Zij krijgen dan niet het respect waar zij op rekenen. Uit de hoogte toespreken, dogmatisch optreden en formeel afhandelen worden menigmaal uitgelegd als een provocatie of schoffering, een aanval op de identiteit van de burger. Politiemensen en andere handhavers werpen zich dan ook niet meer op als louter vertegenwoordigers van de overheid; instemming van burgers moet door overtuigende argumenten en een integere houding worden gewonnen (Van der Vijver & Gunther Moor, 2001).

In de tweede plaats lijken burgers hun rol van te controleren persoon alleen te accepteren wanneer wordt uitgelegd waarom dat nodig is. Een aannemelijke verklaring daarvoor is dat coöperatie door de burger gezien wordt als een beloning voor de politiemans of -vrouw. Die beloning wordt niet verleend wanneer geen reden wordt gegeven voor de ondervraging, of wanneer de gegeven reden niet als geëigend of zinvol wordt beschouwd (Van Stokkom, 2005). Voor andere professionals, zoals artsen en docenten, lijkt hetzelfde op te gaan: ze moeten aantonen dat ze competent zijn en moeten op redelijke wijze hun optreden uitleggen. Daarbij speelt dat professionals de laatste decennia klantgericht zijn gaan werken: zij dienen meer en meer in te springen op de wensen en verlangens van burgers.

Kortom, gezag moet zich steeds opnieuw waarmaken, heeft een ongewis en voorlopig karakter en kan dus ook door bijvoorbeeld lomp gedrag of een aarzelende houding gemakkelijk worden verspeeld. Dit heeft de nodige implicaties. Als de medewerking van burgers steeds opnieuw moet worden ‘gewonnen’, wordt gezagsuitoefening een moeizaam proces. Gezagsuitoefening – en de daarmee verbonden aansporing tot naleving van regels – is veel kwetsbaarder geworden. Temeer omdat burgers vaak onwillige rolspelers zijn die zich snel aangevallen voelen. Bovendien, als gezagsuitoefening niet meer vanzelfsprekend is, vatten professionals tegenwerking mogelijk eerder als bedreigend op of proberen ze die te ontlopen. Mogelijk voelen zij zich eerder bezwaard om op te treden tegen ergerlijk gedrag en zijn ze beducht voor weerstand van burgers. In welke opzichten is dat het geval?

Gezagsangst

Volgens politieonderzoeker Jurriën Rood zien we in veel beroepsgroepen een zekere gezagsangst. Vooral het gezag van leraren is in de versukkeling geraakt. Duidelijkheid en strengheid zijn ver te zoeken. Veel beginnende leraren stoppen vrij snel vanwege het probleem van orde houden (Rood, 2013, 144; Kneyber, 2012). Naast onderwijzend personeel gaan ook arts en gezagsvol optreden menigmaal uit de weg. Velen hebben er moeite mee de ongelijke en hiërarchische aspecten van de gezagsrelatie te herkennen.

Volgens Rood is de angst voor gezagsuitoefening alomtegenwoordig; de meeste beroepsgroepen zijn blijven hangen in hun afkeer van streng gezag en omarmen wat hij ‘zachtmoedig en toegeeflijk gezag’ noemt (Rood, 2013, 64). Men voelt een weerzin iets te doen wat men niet wil (streng zijn; optreden) en dat loopt menigmaal uit op angst voor de gezagstoekenner. Men vindt het vervelend kinderen tot orde te roepen en dus miskent men de leidende rol en spreekt men slechts besmuikt over gezagsuitoefening (Rood, 2013, 151). Miskend wordt dat sommige relaties van nature ongelijkwaardig zijn: ouders-kinderen, leraar-leerlingen, politieagent-burgers. Het gevolg is volgens Rood dat men vaak moet terugvallen op angst inboezemen met op de achtergrond de dreiging: macht dus.

Politiemensen daarentegen lijken minder last te hebben van gezagsangst. Volgens de onderzoeker geven de-escalerende en verbale vermogens de doorslag: ‘Je mond is je belangrijkste wapen’. In Amsterdam – waar Rood onderzoek deed – treedt de politie doorgaans onbezorgd, vriendelijk en doortastend op (Rood, 2013, 34). De overgrote meerderheid van de bevolking doet meteen wat de politie vraagt. *‘Een minderheid doet dit onder protest, en een zeer klein aantal doet het niet’* (Rood, 2013, 59). De auteur concludeert dat er weinig ‘tanends’ is te ontdekken in het politiegezag. Evenmin heeft Rood vaak het tegenovergestelde gedrag meegemaakt: de ‘gewelddadige triggerhappy agent’ die zich fysiek wil laten gelden. Gevraagd naar het aantal keren dat politiemensen hun vuurwapen daadwerkelijk moeten gebruiken krijgt hij antwoorden als: ‘nooit geschoten, een keer getrokken in twintig dienstjaren’ (Rood, 2013, 31, 72).²

Politiemensen zijn volgens Rood de ‘fase van vriendelijkheid’ te boven gekomen en gezag is kordaat en betrokken. Dat is volgens de onderzoeker ook min of meer logisch

² Een filmpje van Rood hierover haalde het NOS journaal, zo afwijkend zijn deze feitelijke gegevens van de gebruikelijke clichés over toenemend geweld.

omdat zij over het geweldsmonopolie beschikken en op de-escalatie worden afgerekend. Het uniform dat verbonden is aan de mogelijkheid van lichamelijk ingrijpen, straalt voldoende gezag uit. Voor andere beroepsgroepen is dat niet het geval. Mede hierom ziet Rood de politie als *'last man standing'* binnen het overheidspersoneel (Rood, 2013, 259). Hij keert zich tegen politiewetenschappers als Van Reenen (2010) die menen dat de politie meer haar tanden moet laten zien. De politie treedt immers krachtig op en heeft genoeg gezag op straat. *'Meer politietanden tonen zou alleen maar leiden tot verscherping van conflicten die nu beheerst worden'* (Rood, 2013, 259).

Tegelijk stelt Rood vast dat in agressieve en bedreigende contexten meer vereist is. Hij plaatst dan ook kanttekeningen bij de basisopleiding waarin de methode-Van der Steen nog altijd een vast onderdeel is. Verbale communicatie is weliswaar belangrijk, maar volstaat niet als het er echt op aankomt. Volgens Rood is vooral in agressieve situaties een structureler antwoord nodig. *'Gevraagd is een update, een Van der Steen 2.0'* (Rood, 2012, 97).

De politie doet het volgens Rood dus goed vergeleken met andere beroepsgroepen. Die conclusie is voornamelijk gebaseerd op zijn observerende politieonderzoek en secundaire literatuur. De vergelijking met andere beroepsgroepen blijft daardoor wat impressionistisch. Enkele onderzoeken die in het kader van het programma Veilige Publieke Taak zijn uitgevoerd, kunnen meer licht op die vergelijking werpen.³

Vastgesteld is dat werknemers met een publieke taak die slachtoffer zijn geworden van geweld de regels minder strikt naleven dan niet-slachtoffers.⁴ Dit geldt onder andere voor treinpersoneel, buschauffeurs, werknemers in ziekenhuizen en in de ambulancezorg. De helft van het treinpersoneel vermijdt wel eens risicovolle situaties; ook werknemers in het onderwijs scoren hoog. Bij politiemensen is dat slechts één op de tien. Een op de vijf werknemers geeft aan wel eens niet voor zichzelf te durven opkomen, vooral in ziekenhuizen en in het primaire onderwijs. Bij de politie valt dat opnieuw positiever uit. De verschillen tussen de beroepsgroepen spreken deels voor zich: conducteurs kunnen doorgaans niet op ondersteuning rekenen en er zijn potentieel veel bemoeizuchtige omstanders aanwezig. Zij staan er dikwijls alleen voor. Mensen die bij sociale diensten en het UWV werken zijn vergeleken daarmee relatief beschermd (Abraham *et al.*, 2011, 40/41).⁵

Op grond van groepsgesprekken met diverse typen professionals is het volgende vastgesteld (Jacobs *et al.*, 2009). Ten eerste wijzen conducteurs erop dat veel NS-medewerkers ongemerkt hun grenzen verleggen ten aanzien van ongewenst gedrag. Er is sprake van een zekere normvervaging die hand in hand gaat met meldingsmoeheid. Men is soms geneigd het ongewenste gedrag maar te tolereren of 'erbij te nemen' (Jacobs *et al.*, 2009, 32). Ook bij buschauffeurs is er een tendens om, althans ten aanzien van de minder ernstige vormen van ongewenst gedrag, meer te tolereren. Ook in deze sector

³ Zie uitvoerig: Van Stokkom, 2013.

⁴ Van alle slachtoffers van agressie en geweld zegt 30% dat ze wel eens wat door de vingers zien, terwijl dat bij niet-slachtoffers 20% is (Abraham *et al.*, 2011, 40).

⁵ Uit eerder onderzoek bleek dat twee op de drie treinconducteurs wel eens toegeven aan een dreiging door geen boete uit te schrijven. Vergeleken met andere beroepsgroepen zwichten conducteurs veel vaker voor geweld. In hetzelfde onderzoek is overigens ook vastgesteld dat huisartsen vaak geneigd zijn de agressieve partij zijn zin te geven (Middelhoven & Driessen, 2001).

bestaat nogal eens het beeld dat de chauffeur het maar alleen moet oplossen (Jacobs *et al.*, 2009, 19). Daarentegen is er onder brandweerlieden weinig begrip voor ongewenst gedrag; ze kijken er niet van op en treden doorgaans hard op. Het brandweerpersoneel gelooft in het uitdragen van de norm dat geweld niet getolereerd wordt. Het lik-op-stukbeleid richting daders en samenwerking met de politie, gemeente en OM wordt sterk ondersteund (Jacobs *et al.*, 2009; Kemper & De Ruig, 2009). Ook bij de politie is weinig te merken van gedooggedrag. Integendeel, veel politiemensen willen er een schepje boven op doen. Het is zaak gezag uit te stralen en velen menen dat je respect kunt afdwingen door harder op te treden (Jacobs *et al.*, 2009).

Nu hebben Van der Torre en collega's (2011) vastgesteld dat het de politie op straat aan macht en gezag zou ontbreken. Veel politieagenten zouden niet kordaat optreden, te voorzichtig optreden en dikwijls afwachten (2011, 52). Een kwart van de agenten ziet af van optreden in risicovolle omstandigheden terwijl dat wel zou moeten (2011, 71). Bovendien krijgen zij niet altijd hulp van collega's waardoor ze vaak niet toekomen aan passend geweldgebruik als dat zou moeten.⁶

De meningen van de politiemensen die in dit onderzoek zijn weer gegeven, hebben echter vooral betrekking op risicovolle werkomstandigheden: nachtdiensten in het weekend wanneer een groot deel van het publiek dronken en stoned is, en confrontaties met veelplegers, psychisch gestoorde mensen en anderen die het geweld niet schuwen. Vaak gaat het om werk op bedreigende locaties, met weinig steun, in te kleine ploegen of in wisselende ploegen.

Omgaan met agressieve personen en werken in koortsige (uitgaans)gebieden kunnen verklaren waarom de politie vergeleken met andere beroepsgroepen het vaakst te maken heeft met fysiek geweld. Politiemensen hebben ook meer angst voor geweld en voelen zich onveiliger dan andere beroepsgroepen (Programma Veilige Publieke Taak, 2010). Ook dat heeft waarschijnlijk te maken met aanhoudingen die met enige regelmaat escaleren en mogelijke vergeldingsacties van bekenden van de politie waaronder daders met antecedenten en mensen met psychische problemen. Tegelijk is geconstateerd dat de politie met relatief veel plezier naar het werk gaat; stress, onvrede en onmacht in het onderwijs lijken flink groter te zijn (Programma Veilige Publieke Taak, 2010).

Van der Torre en collega's plaatsen hun bevindingen in een langetermijnperspectief. Ze suggereren dat het aantal agenten dat moeite heeft zich staande te houden bij geweld zou zijn toegenomen (2011, 71). Politiemensen zouden ten gevolge van de koerswijziging die met het rapport *Politie in verandering* (1978) en de intrede van *community policing* werd ingezet, 'softer' te werk zijn gegaan. Bij die interpretatie kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst. Mogelijk heeft die softere werkwijze in de jaren tachtig en negentig aan invloed gewonnen. Maar zoals Rood zegt, die 'vriendelijke fase' is de politie relatief snel te boven gekomen. De 'balansverstoring' tussen sociaal en stevig werd

⁶ Merkwaardig is dat de auteurs de meningen van politiemensen op *face value* hebben genomen zonder deze te problematiseren en die meningen binnen de context van een informele politiecultuur te plaatsen. Het gaat onder meer om de opvatting dat klachten van burgers ongegrond zijn, burgers agenten een hak willen zetten (valse aangiften), agenten geen uitleg verschuldigd zijn aan burgers, rechters te lage straffen opleggen, en rechters en officieren van justitie niet begrijpen dat zij steun aan politiemensen moeten geven (Van der Torre *et al.*, 2011, 58-64, 67, 83). De auteurs komen niet toe aan de vraag in welke opzichten deze (vaak) onprofessionele standpunten tegenwicht behoeven.

al in de jaren negentig geconstateerd en in Amsterdam is dat in 1998 mede aanleiding geweest om de koers te verleggen naar een stringenter handhavend en sanctionerend Streetwise-beleid (Van Stokkom, 2005). In 2002 ging ook in Rotterdam het roer om (Tops, 2007; Terpstra, 2009) en is de politie rigoureuzer en harder gaan optreden met betrekking tot junks, veelplegers, intimiderende jongeren en veel andere groepen. Uitvoerende politiemensen gingen daadkrachtiger en repressiever te werk.⁷ Men mag dan ook aannemen dat in de jaren tachtig en negentig uitvoerende politiemensen geweldgebruik vaker uit de weg gingen en er vaker over twijfelden dan nu het geval is. Mogelijk was in die periode – de tijd van ‘de politiemans beste vriend’ – de mentale weerbaarheid van politiemensen ook lager dan nu het geval is.⁸

Hoe dat ook zij, op grond van het voorgaande kan niet geconcludeerd worden dat de politie gezagsschuw zou zijn geworden. Het onderzoek van Rood (2013) maakt duidelijk dat politiemensen gedurende een gewone werkdag zelden geconfronteerd worden met agressieve personen. De politie gaat niet op de loop voor alledaagse conflicten, noch toont ze zich machteloos. Ook wanneer burgers worden bekeurd, verloopt de afwikkeling doorgaans zonder problemen. Dat wil niet zeggen dat ordehandhaving in alle gevallen soepel verloopt; in veel gevallen zal ook de politie met handelingsverlegenheid worstelen. Bovendien, in risicovolle omstandigheden wanneer de veiligheid van agenten niet gewaarborgd kan worden, zal de politie vaak voorzichtiger optreden dan nodig en wenselijk is.

We kunnen concluderen dat de mentale weerbaarheid van sommige publieke beroepsgroepen te wensen overlaat. Gedogen en vermijden zijn tot op zekere hoogte deel geworden van het alledaagse werk. Bij de politie ligt dat anders: wegstijven komt in het alledaagse werk van politiemensen veel minder voor. Dat kan ook moeilijk anders want mede op grond van haar status als geweldsmonopolist wordt de politie geacht resoluut op te treden. Zij moet haar gezag laten gelden. Voor werknemers die hun werk veel meer zien als dienstverlening of het uitvoeren van opgedragen (standaard)taken, ligt dat uiteraard anders. Mede daarom is een afgemeten vergelijking tussen gezagsuitoefening in de hier besproken beroepsgroepen ook niet goed mogelijk.

Gezagsvol optreden: naar een robuuster perspectief

Zoals uiteengezet staat het democratische uitgangspunt van ‘argumentatie onder gelijken’ gezagsuitoefening menigmaal in de weg. In termen van Van der Torre en collega’s: door te veel nadruk op communiceren komt daadkrachtig optreden in het gedrang. Ik bespreek in deze paragraaf eerst de veronderstelling dat ‘sociaal’ en ‘stevig’ uit balans zijn geraakt en ontvouw vervolgens een andersoortig perspectief op gezag dat twee kernaspecten heeft: ‘voorgaan’ en ‘echt contact maken’.

⁷ In de politieke retoriek en populistische beeldvorming wordt de politie uiteraard nog altijd geassocieerd met ‘zwak’ en ‘impotent’ (zie Kansil, 2012).

⁸ Volgens onderzoeksbureau AEF (2011) staat de mentale weerbaarheid van politiemedewerkers heden ten dage onder druk. Het rapport stelt vast dat politiemensen mentaal overbelast zijn geraakt en dat het niveau van mentale weerbaarheid ontoereikend is. Of de mentale weerbaarheid over de jaren heen verminderd is, zoals op basis van het rapport vaak gesuggereerd wordt, is de vraag. Op lange termijn zijn agressie en geweld tegen de politie weliswaar toegenomen, maar tegelijk wordt de noodzaak van doortastend en (indien nodig) repressief optreden meer onderschreven. Hoe dat ook zij, de taal waarin zorgen over professioneel optreden worden uitgedrukt is veranderd: de politie heet nu een ‘hoogrisicoberoep’ en de inzet is risicovermindering. Het handelen van de politie is aldus binnen een therapeutisch frame getrokken.

De disbalans tussen 'sociaal' en 'stevig'

In het politieonderwijs is de methode van Van der Steen nog altijd leidend, vooral voor bekeuringssituaties. Kenmerkend daarvoor is dat 'de mond' het belangrijkste wapen is: steeds uitleg geven en duidelijk aankondigen van acties. De burger wordt weerwoord gegund en politiemensen dienen afhankelijk van de situatie mee te veren dan wel te negeren; tegelijk dienen zij de burger correct te woord te staan ('schakelen' tussen verschillende communicatieniveaus). Vooronderstelling is dat frustratie en weerstand bij de burger die wordt staande gehouden, normaal is. Zij moeten stoom kunnen afblazen. Een ander kenmerk van de methode is rechtsgelijkheid (niet straffen voor gedrag).

Hoewel deze methode nog altijd vruchten afwerpt (zie Rood, 2013) suggereert de methode ten onrechte dat verbale communicatie in alle situaties uitkomst biedt. Zoals Rood zegt: in agressieve situaties is meer nodig en moeten politiemensen ook kunnen doorpakken (zie ook De Blouw, 2009).

Dat laatste wordt sterk beklemtoond in de eerder aangehaalde studie *Veilig Politiewerk: de basispolitie over geweldgebruik* (Van der Torre *et al.*, 2011). Het politieonderwijs zou de laatste twintig jaar te sterk gericht zijn op sociale vaardigheden. Een meerderheid van politiemensen (55%) vindt dat er te veel nadruk ligt op sociale en communicatieve vaardigheden, een kwart oordeelt dat dit niet het geval is (2011, 45). De initiële opleiding zou agenten onvoldoende straatwijs maken, te veel toewerken naar een afwachterende houding en onvoldoende voorbereiden op daadwerkelijke ordeproblemen. De eenzijdige gerichtheid op relationele kwaliteiten is volgens Van der Torre en collega's ten koste gegaan van de fysiekmentale fitheid van de basispolitie. Zij pleiten daarom voor meer aandacht voor omgaan met geweld, de tijdige opschaling van geweldgebruik, maar ook de afbouw. Volgens de onderzoekers zouden agenten in staat moeten zijn gepast geweld te gebruiken als de omstandigheden daarom vragen. De onderzoekers verwachten dat wanneer agenten een geloofwaardige bereidheid uitstralen eventueel geweld te gebruiken, burgers eerder zullen inbinden.

Hoe die visie beoordelen? Allereerst, stevig optreden heeft niet alleen betrekking op het vermogen gepast geweld te gebruiken. Door het dreigen met dwang en geweld gaan politiemensen in feite aan gezag en gezagstoekenning voorbij: het gaat om machtsuitoefening. Vanuit gezag geredeneerd dient optreden vertrouwenwekkend te zijn en gepaard te gaan met moreel overwicht. Voor je doorpakt moet je weten wat de behoeften, frustraties en vragen van de betrokkenen zijn. Dat betekent dat er interesse voor het probleem in kwestie getoond moet worden (onder andere door passende vragen te stellen aan burgers).⁹ Daarmee is niet gezegd dat training in gepast geweldsgebruik niet zinvol zou zijn. Integendeel: dat kan ertoe bijdragen dat agenten zelfverzekerd de straat opgaan en situaties van ongewenst gedrag beter het hoofd kunnen bieden. Toepassing van geweld wordt echter problematisch wanneer de samenhang met vertrouwen, moreel overwicht en correcte bejegening achterwege blijft.

Kortom, de methode Van der Steen zet alle kaarten op verbale communicatie. In veel bedreigende en agressieve situaties volstaat dat niet. Een herwaardering van geweldgebruik zoals bepleit door Van der Torre en collega's loopt echter het risico door te

⁹ In termen van Muir (1977): perspectief is van belang, niet alleen passie.

schieten in de andere richting: onverkort je wil opleggen. Argumenteren betekent dat je ondergesneeuwd kunt raken; dwang gaat voorbij aan het ontwikkelen van draagvlak. Hieronder zal ik de contouren van een middenpositie schetsen die in veel opzichten aantrekkelijker is: gezagsvol optreden bestaat uit een combinatie van geloofwaardig ‘voorgaan’ en ‘echt contact maken’ (doordringen in de gevoelswereld van betrokkenen).

Gezagsuitoefening: het voortouw nemen en echt contact maken

Zoals gezegd, in het verlengde van de filosofe Hannah Arendt kunnen we ‘initiatief’ en ‘verantwoordelijkheid nemen’ als kern van gezagsuitoefening opvatten. Door initiatief te nemen laat je zien voor welke zaak en voor welke normen je staat. Dat kan, mits adequaat ondernomen, instemming bij de betrokkenen voortbrengen zodat zij het ‘geleidende’ optreden steunen.

Gezag wordt toegekend als burgers erop vertrouwen en merken dat zij verantwoord optreden en probleemsituaties normaliseren. Politiepersonen zullen andere interpretaties van de situatie snel naast zich neer (moeten) leggen. Initiatief nemen duidt dus op het (her)definieren van de situatie ‘voor’ anderen. Het veronderstelt dat men zicht heeft op de context (gender, leeftijd, etnische achtergrond van betrokkenen; publieke zichtbaarheid). Naast ervaringskennis is durven vereist: er is moed voor nodig. Je moet groepsgedrag of juist een stilzwijgen zien te doorbreken, door in te grijpen en het initiatief naar je toe te trekken. Uitleg geven volstaat dan vaak niet. Er wordt een ‘voorgaan’ verlangd en daadkracht. Die persoonlijke verantwoordelijkheid is overigens altijd riskant; de gevolgen zijn onvoorspelbaar (zie ook Bransen, 2009).

In het alledaagse politiewerk is elke situatie anders. Politiepersonen moeten vaak oplossingen aanreiken voor problemen waarmee zij van te voren onbekend zijn. Zij moeten er achter zien te komen wat er aan de hand is (observeren; soms razendsnel een diagnose stellen). Maar het publiek verwacht ook dat politiepersonen de situatie naar hun hand zetten (Van Hoorn & Van Hulst, 2012). Idealiter beschikken politiepersonen over een breed handelingsrepertoire waarbij de symbolische betekenissen van recht en orde – door woord en gebaar – onder de aandacht worden gebracht.

Gezag zou je kunnen aanduiden als ‘professionele moed’: schroom laten varen en er durven staan. Gezag bestaat zo gezien uit twee aspecten. Ten eerste moet je je engageren, dat wil zeggen een relatie aangaan zodat je tot samenwerking kunt komen. Maar je moet ten tweede ook durven positioneren. *‘Je moet tegen mensen kunnen zeggen: dit kan niet, dit gaan we niet doen!’* (Janssen, 2012, 171). Daarnaast is het voor politiepersonen van belang te ontdekken welke stijl het beste bij hen past.

Een gezaghebbende politiemann of -vrouw is dus een instigator. Hij of zij neemt het voortouw en draagt zorg voor een afwikkeling van de voorhanden conflictsituatie. Zaak is echter geen expliciet ‘bovengedrag’ te tonen want dat kan als machtsvertoon worden uitgelegd en weerstand oproepen; wel vastberadenheid en het signaal dat men de overheid representeert (Van Stokkom, 2005, 136).

Naaat ‘voorgaan’ vormt ‘echt contact maken’ een tweede aspect van persoonlijk gezag. Volgens politiewetenschappers Hidde de Blouw en Cees Sprenger (2007) kan escalatie worden voorkomen door een ‘eigen’ manier van optreden. Door middel van een

emotioneel appel, bijvoorbeeld het tonen van verontwaardiging, kan een verbinding tot stand worden gebracht die in de gevoelswereld van de betrokkenen aankomt en landt. Dat vraagt om persoonlijke aanwezigheid en persoonlijke beleving waarbij politiemensen de eigen ‘private moraal’ benutten om problemen aan te pakken.¹⁰ De uitdaging is om de *‘hoogstpersoonlijke, private moraal te verdiepen tot een professionele moraal’* (De Blouw & Sprenger 2007, 58). Daarvoor is enerzijds empathie nodig en anderzijds zelfreflectie: jezelf in andermans ogen zien optreden. Het gaat er dus om door te dringen tot wat betrokkenen beogen en zien te begrijpen wat de achterliggende redenen zijn voor bijvoorbeeld hun weerspanning gedrag.¹¹

Politiewerk komt aldus heel dicht bij de persoon van de diender zelf. Sterker, professionaliteit heeft zijn anker in de persoon van de diender. Politiepsycholoog Frans Denkers (1983) had de professionaliteit van de politie al eerder in die termen omschreven: herkenbaar optreden door iets van jezelf laten zien. Hij noemde dat ‘expressie in functie’: laten zien dat je het echt meent en dat je betrokken bent. Tegelijkertijd zou de politiemans of -vrouw zijns inziens nuchterder en meer gecontroleerd op moeten treden dan de burger.

Voor in verhitte situaties met onredelijke burgers, bijvoorbeeld als agenten worden geprovoceerd, is het tonen van innerlijke beleving noodzakelijk. Bij provocaties verandert het gesprek van Van der Steen in een strijdtoneel van ‘matten en uitdagen’. Vaak ga je een gevecht aan met lieden die gepokt en gemazeld zijn in de straatcultuur. Er moet dan iets gebeuren om de negatieve spiraal van emotionele energie te doorbreken. Schematisch kunnen drie fasen worden onderscheiden:

- In de eerste fase is er ruimte voor verbaal corrigeren: overtreders ervan overtuigen dat hun gedrag schadelijk en niet ‘normaal’ is; je mikt erop dat de betrokkenen meewerken of weggaan.
- In de tweede fase gaat het corrigeren gepaard met mentale druk en drang, door het initiatief naar je toe te trekken (urgentie laten doorklinken; afkappen van contrair initiatief bijvoorbeeld door sommigen mee te nemen naar een andere plek; omstanders sommeren weg te gaan); aldus eigen politiemensen zich het probleem toe, leggen claims en ‘geleiden’ de betrokkenen door de probleemsituatie.
- Fase 3: expliciet te kennen geven dat consequenties zullen volgen indien de betrokkenen niet stoppen met het gedrag (dreigen).

In gespannen of provocatieve situaties is fase twee van doorslaggevend belang. Volgens De Blouw en Sprenger zouden dan overtuigende verhalen moeten worden benut. Politiemensen moeten aanvoelen welke verhalen – beter gezegd: scripts – mogelijk indruk maken. Authenticiteit is dan van belang; menen wat je zegt en hoe je het zegt. Niet te veel bluf en vooral duidelijkheid: ‘nee, daar komt niets van in’. Dit ‘voorgaan’ en ‘bewegen tot’ roept overigens ongetwijfeld (on)voorziene (ketting)reacties op; de gevolgen van dat publieke optreden zijn dan ook vaak onvoorspelbaar. Toch zouden politiemensen door oefening vat kunnen krijgen op die dynamiek. Ik meen dat het aanleren van dramaturgische vaardigheden en een integere presentatie, en vooral het herkennen van scripts, daarbij van dienst kunnen zijn.

¹⁰ In problematische situaties worden politiemensen vooral gedreven door persoonlijke morele normen en waarden, en minder door beroepsnormen (Van der Vijver, 2012, 18).

¹¹ Voor het belang van empathie voor het politieke vak zie ook Van den Brink, 2010.

Besluit

In een democratische samenleving is gezag kwetsbaarder geworden. Veel publieke professionals zijn onzeker en onstandvastig. Tegelijkertijd doen zich veel problemen voor rondom de toekenning van gezag. Een groot deel van het publiek is halfslachtig betrokken op publieke regels en staat sceptisch ten opzichte van gezagsuitoefening. In veel beroepsgroepen heerst een gezagsschuwheid, maar niet bij de politie. Of de politie als 'last man standing' fungeert zoals Rood beweert, is overigens de vraag. Zoals aangegeven, ook de brandweer staat zijn mannetje. In de sectoren van onderwijs en zorg daarentegen lijken veel professionals weinig voeling te hebben met de asymmetrische aspecten van gezag. Anderzijds staan onder meer conducteurs en buschauffeurs er vaak alleen voor; zij kunnen lang niet altijd op snelle back up rekenen.

Van alle beroepsgroepen heeft de politie het vaakst te maken met fysiek geweld. Politie-mensen voelen zich onveiliger dan andere publieke werknemers. Zij krijgen dan ook regelmatig te maken met groepen die het geweld niet schuwen. Vaak hebben ze geen mogelijkheden agressie en geweld aan te pakken terwijl dat wel nodig en wenselijk is. Ondanks deze problemen kan men niet concluderen dat het gezag van de politie 'tanend' is. Politie-mensen lopen niet weg voor alledaagse conflicten en agressieve situaties, noch tonen ze zich machteloos. Vergeleken met andere beroepsgroepen treden ze resoluut en krachtadig op.

In het politieonderwijs wordt veel nadruk gelegd op verbale communicatie. In gespannen of dreigende situaties volstaat argumenteren echter niet. Sturend optreden krijgt te weinig aandacht en in dat opzicht zijn 'sociaal' en 'stevig' uit balans. Oefening in geweldbeheersing kan politiemensen zelfverzekerder maken. Maar macht en machtsvertoon hebben weinig met gezag te maken.

Betoogd is stevig optreden te versterken binnen de contouren van dienstbaar gezag. Het gaat om de durf voorop te lopen en passende scripts 'op te leggen'. In urgente situaties, als er gehandeld moet worden, is er behoefte aan het scheppende gezag waarover Arendt spreekt. Politie-mensen leggen een definitie van de situatie aan anderen op en laten zien voor welke zaak en voor welke normen zij staan. Daarmee introduceren ze een asymmetrie, niet om hiërarchie te benadrukken (macht), maar om de verantwoordelijkheid voor regulering op zich te nemen. Mits adequaat ondernomen kan dat initiatief op instemming bij het publiek rekenen. Democratische reflexen als 'goede argumenten geven' zijn vaak een sta in de weg om conflictsituaties vlot te trekken.

Bibliografie

ABRAHAM, M., FLIGHT, S. & ROORDA, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: DSP.

AEF (Andersson Elffers Felix) (2011). *De prijs die je betaalt ... Politie: de kosten achter een hoog risicoberoep*. Utrecht: AEF.

ARENDT, H. (1977) (1954). *Between Past and Future*. Harmondsworth: Penguin.

BLOUW, H. DE (2009). Voorbij het Van der Steen tijdperk? 10 vragen bij 'Straffen voor gedrag'. In R. BERKHOUT (red.), *Bejegenen bij handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.

- BLOUW, H. DE & SPRENGER, C. (2007). Oog in oog, recht in hart. Werken en leren hoogst-persoonlijk eigen maken. In D. HILARIDES & P. TOPS (red.), *Passie voor politie. In het hart van het vak*. Apeldoorn: Politieacademie, 65-80.
- BRANSEN, J. (2009). Beschaving zonder fatsoen. *Filosofie en Praktijk*, 30(5), 34-46.
- BRINK, G. VAN DEN (2010). *Empathie en handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- BRINKGREVE, C. (2012). *Het verlangen naar gezag*. Amsterdam: Atlas Contact.
- COUVRET, E. & MULDER, S. (2008). *Stijlkeuzes in de handhaving*. Den Haag: BJU/Ministerie van Justitie.
- DE DIJN, H. (2004). Gezag en gehoorzaamheid. *Aggiornamento*, 36(4), 208-217.
- DENKERS, F. (1983). 'Daar pakken ze je op' Emoties tussen rechtstaat en politie. Lelystad: Vermande.
- FUREDI, F. (2011). *De terugkeer van het gezag. Waarom kinderen niets meer leren*. Amsterdam: Meulenhoff.
- HOORN, J. VAN & VAN HULST, M. (2012). Gezagsvol politieoptreden in de praktijk. In TH. JANSEN, G. VAN DEN BRINK & R. KNEYBER (red.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, 206-219.
- JACOBS, M. et al. (2009). *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak. Een vervolgonderzoek, Gespreksverslagen van expertmeetings*. Tilburg: IVA Universiteit van Tilburg.
- JANSSEN, L. (2012). Hoe politieagenten, leraren en reclasseringsambtenaren gezagsuitoefening leren. Een impressie. In TH. JANSEN, G. VAN DEN BRINK & R. KNEYBER (red.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, 169-180.
- KANSIL, T. (2012). *Gezag uitgedaagd. Over populisme en politie*. Den Haag: NSOB.
- KEMPER, D. R. & DE RUIG, L. S. (2009). *Tussen agressiebeleid en praktijk. Aanpak agressie en geweld in de publieke sector*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- KNEYBER, T. (2012). Kan zero tolerance het gezag van de leraar vergroten? In TH. JANSEN, G. VAN DEN BRINK & R. KNEYBER (red.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdediger*. Amsterdam: Boom, 39-53.
- MIDDELHOVEN, L. K. & DRIESSEN, F. (2001). *Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- MUIR, W. K. (1977). *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- REENEN, P. VAN (2010). De tanden van de politie. In B. VAN STOKKOM et al. (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, 177-138.
- PROGRAMMA VEILIGE PUBLIEKE TAAK (2010). *Agressie en geweld. Onderzoek naar agressie en geweld door externen tegen overheidswerknemers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ROOD, J. (2012). Het gezag van de politieagent in drie vragen. In TH. JANSEN, G. VAN DEN BRINK & R. KNEYBER (red.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, 86-101.
- ROOD, J. (2013). *Wat is er mis met gezag?* Rotterdam: Lemniscaat.

- SCHEEPERS, P. & TE GROTENHUIS, M. (2000). Tanend gezag van autoriteiten in een individualiserende samenleving. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (red.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- SPANGENBERG, F. & LAMPERT, M. (2009). *De grenzeloze generatie. En de eeuwige jeugd van hun opvoeders*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- STOKKOM, B. VAN (1997). *Emotionele democratie*. Amsterdam: Van Genneep.
- STOKKOM, B. VAN (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen publiek en politie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- STOKKOM, B. VAN (2010). *Wat een hufte! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.
- STOKKOM, B. VAN (2013). *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- SWAAN, ABRAM DE (1979). *Uitgaansbeperking en uitgaansangst*. Amsterdam: Meulenhoff.
- TERPSTRA, J. (2009). Very irritating policing; overlast, zero tolerance en wijkpolitie. In H. BOUTELLIER *et al.* (red.), *Omstreden ruimte*. Amsterdam: Van Genneep, 119-136.
- TONKENS E. (2009). *Spugen op kleine leiders. Tien kortsluitingen in een opgewonden samenleving*. Amsterdam: Van Genneep.
- TOPS, P. (2007). *Regime verandering in Rotterdam*. Amsterdam: Atlas.
- TORRE, E. VAN DER, GIELING, P. J., DOZY, M. C., VAN LEEUWEN, F. C. & HAMOEN, W. (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik*. Apeldoorn: Politieacademie.
- VIJVER, C. D. VAN DER (2012). *De professionaliteit van de politie. Wat moet centraal staan in toekomstig onderzoek?* Reed Business: Amsterdam.
- VIJVER, C. D. VAN DER & GUNTHER MOOR, L. (2001). Het gezag van de politie. *Justitiële verkenningen*, 27(1), 72-73.
- WARREN, M. (1996). Deliberative democracy and authority. *American Political Science Review*, 90(1), 46-60.
- ZIJDERVELD, A. C. (1985). *De dynamiek van macht en gezag*. Den Haag: VUGA.

2e proef Maklu

Politie, vakorganisatie en gezag

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 73-82
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Thierry Gillis¹

Deze bijdrage is niet de weergave van een studie maar een getuigenis. De auteur gebruikt zowel theoretische referenties als zijn persoonlijke ervaringen om de relatie tussen politie en vakorganisatie te beschrijven. Rode draad is het begrip 'gezag'. De rollen van beide actoren maar ook hun interne onderlinge verscheidenheid komen aan bod. Dit gebeurt via een beschrijving van hun onderlinge relatie intern maar ook extern de politie. De auteur besluit met een aantal lessen voor de toekomst.

1. Inleiding

Het Belgische onderhandelingsstelsel tussen overheid en vakorganisaties bij politie is relatief recent en verbonden met de politiehervorming volgens het octopusakkoord van 1998. Via dit artikel wil ik vooral beschrijven hoe het er vandaag aan toegaat. Het is met andere woorden een momentopname gebaseerd op mijn persoonlijke ervaringen. Mijn interpretatie en standpunten binden bijgevolg enkel mezelf.

Arbeidsrelaties en hoe de sociale partners die begrijpen, staan niet los van de samenleving waarin ze zich bevinden. Binnen het bestek van dit artikel, zal ik hier niet verder op ingaan. Wel wil ik voor ogen houden dat zowel politie als vakorganisatie 'gemeenschappen' zijn van mensen, op hun beurt product van een bepaalde maatschappij en tijdsgeest. Politie en vakorganisatie zijn trouwens geen exclusieve categorieën: iemand kan lid zijn van beide. Enkel voor de hoogste syndicale functies is er een regeling van permanent verlof. In het laatste geval is hun rol als vertegenwoordiger van de werknemer heel duidelijk. Voor de andere personeelsleden ligt die rol dikwijls moeilijker.

In mijn bijdrage beschrijf ik de politie en de vakorganisatie en probeer ik hun werking te interpreteren vanuit de invalshoek van 'gezag'. Ik licht dit toe in het volgende hoofdstuk. Daarna beschrijf ik de relatie overheid-vakorganisatie intern de politie en vervolgens extern de politie. De moeilijkheid hierbij is dat de overheid in die relatie een verschillende invulling krijgt. Intern de politie zijn het meestal politiemensen, verantwoordelijken, die de overheid vertegenwoordigen. Extern omvat het begrip 'overheid' enkel de politieke mandatarissen. De politieverantwoordelijken zitten dan aan de andere kant van de tafel en vertegenwoordigen hun organisatie. Ik besluit met een aantal lessen voor te

¹ Hoofdcommissaris Federale politie, Adviseur van de Commissaris-generaal.

toekomst die politieverantwoordelijken, vakorganisaties en ook overheden, naar ik hoop, kunnen aanwenden.

2. Politie, vakorganisatie, gezag

2.1. Politie

Het Belgische politiemodel is een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (Wet op de geïntegreerde politie, 1998). De lokale politie staat in voor de basispolitiezorg, de federale politie voor de gespecialiseerde politiezorg en de steun. Beide niveaus zijn onderverdeeld in specifieke vormen van organisatie. De lokale politie telt 5 types op basis van het aantal tewerkgestelde medewerkers. Zij functioneert binnen ééngemeentezones of meergemeentenzones. Van de 195 lokale politiediensten zijn er 16 die behoren tot de twee hoogste types. Het organigram van de federale politie bestaat uit 4 delen: het commissariaat-generaal, de algemene directie van de bestuurlijke politie, de algemene directie van de gerechtelijke politie en de algemene directie van de ondersteuning en het beheer. Anno 2013 is de Belgische politie een mozaïek van 196 stukken die werken en handelen onder het gezag van diverse lokale en federale overheden.

Het wettelijk kader bepaalt gezag en leiding van de politie. Het gezag komt de politieke overheden toe: ministers of burgemeesters, naargelang het niveau. De dagelijkse leiding ligt in handen van politieverantwoordelijken die ook mandaathouders zijn. Zij duiden op hun beurt medewerkers aan die de leiding hebben over bepaalde onderdelen van de organisatie. In essentie is de politie hiërarchisch georganiseerd. Toch wordt de hiërarchie ook meer en meer doorkruist door vormen van verantwoordelijkheid die ook in andere organisaties gangbaar zijn, bijvoorbeeld projectmanagers of functionele verantwoordelijken.

Op zich is dit onvoldoende om te begrijpen waarom het concept ‘gezag’ zo belangrijk is voor de politiediensten. Rekening houden met de verschillende rollen die de politie heeft in de samenleving, kan hier mogelijk uitkomst brengen. Voor die rollen wens ik te refereren aan Monjardet (1996) die er 3 definieert: de politie als instrument van de overheid, als dienstverlener en als beroepsgroep.

Als instrument van de overheid is de politie, onder het gezag van de overheden, beschermer en regelaar van de maatschappelijke orde. Het bijdragen aan de democratische ontwikkeling van de maatschappij is hiervan een integraal onderdeel. De focus op de politie als de organisatie met het monopolie op geweld doet dit aspect soms naar de achtergrond verdwijnen. Belangrijk voor deze instrumentele rol is dat de politie inderdaad handelt onder het gezag van de overheid terwijl haar opdrachten als dusdanig bepaald worden door de wet. Het gezag, dat werkt via vertegenwoordiging door de verkozenen des volks, krijgt op haar beurt verschillende instrumenten in handen om een beleid te voeren. De politie is één van die instrumenten en ze vertegenwoordigt het gezag van de overheid in de publieke ruimte.

De politie is ook een publieke dienstverlener. Meer dan een vertegenwoordiger van een abstracte overheid, is de politie overal en altijd aanwezig. Ze wordt veelvuldig aangesproken door burgers op zoek naar een oplossing voor hun probleem. In deze rol treedt de politie in interactie met andere dienstverleners of vertegenwoordigers

van bepaalde groepen. Deze actoren kunnen de politie ook aanspreken op de manier waarop ze haar taak in de samenleving vervult. Veel meer dan vroeger wordt het gezag van politie bij het opnemen van die taak niet meer als vanzelfsprekend beschouwd. De politie moet haar gezag verdienen en dit heeft veel te maken met de manier waarop ze de dienstverlening waarneemt. Iedere interactie kan bijgevolg het gezag van de politie versterken maar evengoed ondermijnen.

De derde rol van politie refereert aan het feit dat ze een specifieke beroepsgroep vertegenwoordigt. De leden van het korps delen een gemeenschappelijk statuut, eenzelfde opleiding, een deontologische code en gelijklopende waarden en normen. Dit brengt met zich mee dat deze groep zich erkend wil weten en dat zij belangen heeft binnen de organisatie maar ook binnen de bredere samenleving. Precies omdat er belangen zijn, bestaat ook de behoefte aan vakorganisaties die deze belangen gaan opnemen en verdedigen. Gezag is hier de inzet van de relatie tussen vakorganisatie en overheid. Immers, wie bepaalt welke politiemateries een plaats krijgen op de politieke agenda? Wie bepaalt de interne beleidslijnen? Als vertegenwoordiger van de werknemers beïnvloeden de vakorganisaties hier rechtstreeks het gezag.

2.2. Vakorganisatie

Net zoals de politie een grote verscheidenheid herbergt, is dit ook zo voor de vakorganisaties. Ik verkies de term 'vakorganisatie' boven 'vakbond' omwille van de meer neutrale connotatie. Het woord 'organisatie' omschrijft bovendien beter wat deze verenigingen in werkelijkheid zijn, namelijk moderne gestructureerde systemen met een eigen strategie, doelstellingen, waarden, normen en middelen. Sommigen tellen veel vaste leden maar allemaal hebben ze een groot potentieel aan tijdelijke leden.

De geïntegreerde politie is een organisatie met een sterke vakorganisatiewerking waarbij de belangen van de medewerkers centraal staan. Het is hierbij niet altijd even duidelijk hoe de vakorganisaties het individuele ten opzichte van het algemene belang afwegen. Mogelijk wordt een individueel belang soms tot een zaak van algemeen belang gemaakt. Het kan echter evengoed dat een individueel geval het eerste teken is van een dieperliggende of bredere problematiek binnen de politie die de vakorganisatie wenst te bespreken.

De formele relaties tussen overheid en vakorganisatie worden bepaald door de wet van 24 maart 1999 *'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten'* en de daarop volgende uitvoeringsbesluiten. Hierin wordt het onderscheid gemaakt tussen de representatieve verenigingen en de erkende. Als representatieve vereniging heeft een vakorganisatie bijvoorbeeld veel meer formele momenten om te wegen op het beleid. Ook het recht op staken wordt in de regelgeving opgenomen.

In deze bijdrage zal ik me niet buigen over de individuele vakorganisaties en hun filosofische of politieke referentiekaders. Het gaat me om een beschrijving van het 'systeem' en de relaties met de overheid als dusdanig. Wat ik ook in de marge laat, is de rol van de vakorganisaties binnen de Welzijnswet. Niet dat het anekdotisch is, integendeel, het vereist op zich een aparte benadering die me buiten het bestek van dit artikel zou brengen. Sta me toe van hier gewoon te stellen dat de vakorganisaties deze

specifieke en gespecialiseerde wetgeving soms als instrument, soms als hefboom maar vaak ook als drukkmiddel tijdens de interne besprekingen hanteren.

2.3. Gezag

Hoe moeten we nu gezag begrijpen tegen de achtergrond van overheden, politiediensten en vakorganisaties? En waarom spreken we over gezag eerder dan macht?

Macht impliceert een ongelijke verhouding waarbij de sterkste zijn wil opdringt aan de zwakste. Gezag daarentegen refereert aan eenzelfde soort verhouding maar heeft minder met dwang te maken. Gezag veronderstelt aanvaarding. De ene partij aanvaardt wat de andere partij zegt of vraagt omdat ze het rechtmatig vindt. Gezag is bijgevolg nauw verbonden met legitimiteit. Historisch gezien hebben bepaalde mensen in samenlevingen altijd de macht genomen of gekregen. In democratische maatschappijen gaat het om een overdracht van de macht aan verkozenen die vervolgens op gelegitimeerde wijze die macht gebruiken, namelijk via aanvaarding. Gezag kan bijgevolg niet bestaan zonder legitimiteit en zonder draagvlak in de samenleving. Maar de aanvaarding is tegenwoordig veel moeilijker geworden. Mensen zijn mondiger, hebben meer scholing genoten en aanvaarden dus niet meer zomaar gezag. Gezag is iets wat iedereen met een gezagsfunctie vooral moet verdienen. Het bekleden van een functie op zich veronderstelt geen automatische aanvaarding van wat binnen die functie gezegd of gevraagd wordt.

Om het begrip 'gezag' ook sociologisch te kaderen, refereren we aan de driedeling van Weber (1992): traditioneel, charismatisch en rationeel-legaal gezag. Traditioneel gezag berust op gewoonte en traditie terwijl charismatisch gezag sterk verbonden is met persoonskenmerken. Rationeel-legaal gezag vindt haar basis in een wettelijk en regelgevend kader. In deze bijdrage zal ik het voornamelijk hebben over de laatste vorm van gezag. Dit gezag veronderstelt een formeel normenstelsel dat moet toegepast worden zonder onderscheid des persoons. Het normenstelsel bepaalt eveneens wie bevoegd is om gezag uit te oefenen en dus iets aan anderen op te leggen.

3. De relatie overheid-vakorganisatie intern de politie

In de context 'intern aan de politie' zijn het meestal politiemensen die het standpunt van de overheid behartigen en haar aldus vertegenwoordigen. De beste manier om de relatie tussen overheid en de vakorganisaties hier te beschrijven is paritair. Beide komen op verschillende fora en op regelmatige tijdstippen samen om te debatteren over de verbetering van de werking van de politiediensten. De overheid wil een bepaald beleid realiseren en zij doet dit na afspraken met de vakorganisaties. Deze manier van functioneren is voornamelijk realiteit voor de representatieve vakorganisaties (ACV, ABVV, NSPV en VSOA). De erkende vakorganisaties (SYPOL. be, UNSP, CGPM) worden formeel niet echt betrokken. Ze hebben wel toegang tot de overheid ter gelegenheid van bilaterale vergaderingen of via de verdediging van individuele gevallen.

De afspraken vinden hun neerslag in een grote hoeveelheid aan wetten, koninklijke en ministeriele besluiten, omzendbrieven en interne richtlijnen. Ook zijn er protocollen of formele afspraken ten gevolge van onderhandelingen. De vakorganisaties verwachten in de eerste plaats dat de afspraken worden nageleefd, in het bijzonder door de overheid zelf en zeker als de desbetreffende overheid de vragende partij was.

Om tot dergelijke afspraken te komen, bepaalt de wet de formele fora. Elk forum heeft zijn eigen samenstelling, mag zich enkel uitspreken over wat tot zijn bevoegdheid behoort en kan daar in principe niet van afwijken. Anders gezegd gaat elk forum gepaard met een specifiek keurslijf waarbinnen de stellingen van beide partijen aan bod komen en een discussie induceren.

Het onderhandelingscomité voor de politiediensten onder gezamenlijke leiding van de ministers van Binnenlandse zaken en van Justitie is het forum van het hoogste niveau. Enkel op dit forum kan men ingrijpende statutaire veranderingen bespreken. Er worden zowel algemene punten als specifieke dossiers behandeld en dit zowel voor de lokale als voor de federale politie.

Het hoog overlegcomité (HOC) voor de geïntegreerde politie behandelt die punten die geen onderhandelingsmaterie zijn, maar die wel de geïntegreerde politie aanbelangen. Dossiers komen zowel vanuit de lokale als de federale politie.

Daarnaast bestaan er nog een groot aantal basisoverlegcomités (BOC). Iedere politiezone beschikt over zijn BOC. De voorzitter van het politiecollege, hier bijgestaan door de korpschef is ook voorzitter van het BOC. Binnen de federale politie zijn er meerdere BOCs gegeven de geografische verspreiding van de diensten. De directeurs-coördinatoren zitten deze BOCs voor.

De paritaire werking wordt nog versterkt door de aanwezigheid van de overheid (lees: politieleiders die de overheid vertegenwoordigen) en vakorganisaties in tal van andere officiële organen met eigen bevoegdheden, dikwijls beperkt tot adviezen, soms ook gepaard gaande met stemrecht. De 'paritaire commissie in het raam van het moraliteitsonderzoek voor de nieuwe kandidaten', de 'raad van beroep in het raam van de evaluatieprocedure', het 'raadgevend orgaan in het raam van de beroepsprocedure tegen een weigeringsbeslissing van het jaarlijks verlof', de 'deontologische commissie', de 'bewapeningscommissie', de 'uniformcommissie', het 'comité SSGPI' of het sociaal secretariaat van de politiediensten en de commissie 'evaluatie van het materieel' zijn alle fora waar de vertegenwoordigers van de overheden en van de vakorganisaties elkaar ontmoeten.

Overheid en vakorganisaties zijn ook actief op sociaal vlak. Zij nemen beide deel aan het beheer van de sociale dienst van de politiediensten, beter gekend als het SSDGPI.

Bovenop deze formele organen en commissies, zijn er ook informele fora of ontmoetingsmomenten. Hiertoe rekenen we bijvoorbeeld technische werkgroepen ter voorbereiding van agendapunten van formele vergaderingen of de momenten waar de vakorganisatie de individuele belangen van een personeelslid verdedigt. Ik denk bijvoorbeeld aan de tuchtprocedure of het nemen van een ordemaatregel. Het contentieux bij de Raad van State is eveneens een forum waar stellingen met elkaar worden geconfronteerd, weliswaar met een arbitrage van de gerechtelijke macht.

Maar ook daarnaast is er nog menig informeel gesprek op allerlei niveaus alsook dagelijkse discussies binnen diensten tussen afgevaardigden van de vakorganisaties en leidinggevende politieambtenaren. Tellen we daar nog het mailverkeer bij en andere sociale media, dan zijn duizenden interacties per jaar zeker illustratief voor 'het systeem'.

Net dit toont aan dat we ook binnen de politiediensten in een sociaal overlegmodel zitten. Dit is niet altijd makkelijk maar de ervaring leert dat, hoe korter de communicatie is tussen de sleutelfiguren aan beide zijden, hoe vlugger eventuele conflicten worden opgelost.

Wat heeft dit dan te maken met gezag? Misschien niets of integendeel alles. De interne debatten gaan meestal over interne aangelegenheden en zijn relatief technisch maar ze kunnen wel invloed hebben op de dienstverlening naar de burger toe. Stakingen van politie kunnen een impact hebben op het dagelijks leven, bijvoorbeeld files die langer duren of vonnissen die worden uitgesteld.

Indien we dit overlegmodel bekijken tegen de achtergrond van het rationeel-legaal gezag van Weber, dan heeft de wetgever eigenlijk twee systemen naast elkaar geplaatst die elk wedijveren om het rationeel-legaal gezag: het hiërarchische systeem en het overlegsysteem. Het laatste verrijst hierbij als tegengewicht voor het eerste systeem namelijk de hiërarchische cascade langs waar het gezag wordt uitgeoefend. Dit gezag wordt getemperd door de verplichting tot overleg en onderhandelen, in het leven geroepen door het andere systeem. Wat de wetgever niet altijd even duidelijk heeft gesteld, zijn de limieten van elk systeem binnen de gezagsrelatie. Er is daarom altijd sprake van een strijd, spanningsveld of confrontatie. In de realiteit vertaalt dit zich in conflicten tussen leidinggevende X en voorzitter of delegée Y van vakorganisatie Z. De meest zichtbare vorm van deze conflicten zijn stakingen en betogingen. Zij kunnen rekenen op veel media-aandacht.

De interne relaties beschouwen als het product van de werking van twee systemen heeft ook een impact op de interne verhoudingen binnen elk systeem. Ik bedoel daarmee dat de individuele belangen in deze omgeving dikwijls de plaats moeten laten aan systeembelangen. De overheid zal bijvoorbeeld altijd proberen om met een doorsproken en gezamenlijk standpunt naar de onderhandelingstafel te komen. De vakorganisaties zoeken ook bij elkaar naar een zo breed mogelijk draagvlak liefst een gezamenlijk front zoals dat heet.

Een andere manier om ernaar te kijken, is de interne relaties beschouwen als een intern beheerssysteem. Het hiërarchisch systeem impliceert een netwerk waarbij de leden via afgesproken handelingen en onder de controle van aangeduide leiders doelstellingen halen. Het overlegsysteem is eveneens een netwerk maar waarbij de leden erover waken dat het basissysteem niet te veel, te fel of soms helemaal niet afwijkt van de gemaakte afspraken. De momenten van overleg in de diverse fora worden dan controlemomenten, waar men de informatie van beide systemen confronteert en daarna bepaalt hoe men de koers moet corrigeren. Ook dit geeft het spanningsveld weer waarbij elk van beide systemen wedijvert om het gezag en dus de aanvaarding van de eigen stelling voor de politieorganisatie.

Vooraleer we de relaties buiten de politie bekijken, wil ik nog twee kanttekeningen maken. De eerste gaat over mijn eigen keuze om de benadering hier zeer macroscopisch te houden. Dit heb ik doelbewust gedaan. Verdere detaillering zou immers vooral geleid hebben tot een meer technische en juridische uitleg en dit zou niet noodzakelijk hebben bijgedragen aan de doelstelling van dit artikel.

De tweede kanttekening ligt in de beperking om het geheel sterk dichotomisch te bekijken. Immers, er zijn ook heel wat personeelsleden die noch de overheid vertegenwoordigen, noch lid zijn van een vakorganisatie. Wel ondergaan deze medewerkers de gevolgen van het uitgeoefende gezag door één of door beide systemen.

4. De relatie overheid-vakorganisatie extern de politie

In de context 'extern aan de politie' staat de overheid voor de politieke verantwoordelijken. Zowel zij als de vakorganisaties zelf treden hier in interactie met het publiek of de samenleving. Om de relatie in deze context te beschrijven, kan ik geen beroep doen op dezelfde macroscopische indeling in systemen. Immers, in de samenleving zijn het zelden de twee eerder genoemde blokken die we tegenover elkaar zien. Wel zien we via het individu een vertegenwoordiger van de ene of andere politieke overheid dan wel van de ene of andere vakorganisatie maar dus niet van dé overheid of hét vakbondsfront. De publieke opinie vereenzelvigt één persoon ook relatief makkelijk met een instelling.

Kortom: een persoon wordt door de publieke opinie als boegbeeld gezien van zijn organisatie. Of het nu gaat om de minister, de zonechef, de woordvoerder, de commissaris-generaal, de burgemeester, de directeur-generaal, of de voorzitter van vakorganisatie X, hij/zij is voor de publieke opinie de verpersoonlijking van de organisatie. De eigenschappen van het geheel worden overgedragen op de persoon en omgekeerd. Als een politiechef zich publiekelijk misdraagt, dan is het aannemelijk dat de burger dit extrapoleert naar de ganse politie. Omgekeerd geldt hetzelfde: wanneer een politiemedewerker zich in de kijker werkt door eventuele 'heldendaden' of omwille van zijn internationaal erkende expertise, dan komt dit de politie in haar geheel ten goede. Percepties werken doorgaans op die manier.

Dit betekent ten eerste voor 'de overheid' dat ze niet monolithisch kan worden begrepen. De politieke overheid, de minister of burgemeester, wordt door de burgers immers beoordeeld op heel wat andere aspecten dan de werking van de politie. De politieambtenaar daarentegen moet nog steeds de opdrachten uitvoeren die de wet hem of haar heeft toevertrouwd. De ambtenaar voelt zich bovendien lid van het professioneel korps waardoor hij of zij misschien niet altijd op dezelfde golflengte van de minister of burgemeester zit.

Voor de vakorganisaties geldt hetzelfde: in de samenleving of de 'buitenwereld' komen zij eerder voor zichzelf op dan via een gezamenlijk front. In het bijzonder zullen zij proberen om via de externe positionering hun interne positie te versterken. De 'representativiteit' van een vakorganisatie is namelijk afhankelijk van het aantal leden. Zij moet bijgevolg haar ledenbestand ten allen prijze handhaven of verhogen. De 'erkende' organisaties proberen mensen te overhalen om hun rangen te vervoegen. Volgens de socioloog Bernard Francq (2013) positioneren de politievakorganisaties zich aan de hand van volgende breuklijnen: de verdediging van de statutaire rechten, de professionele actievoering en de intersectoriële actie. Het zijn alle redenen waarvoor de vakorganisaties in de buitenwereld eerder voor zichzelf opkomen dan via een gezamenlijk front.

Het werkveld is niet langer gestructureerd door de wetgever in vaste fora en formele vergaderingen, maar wordt bepaald door diverse mechanismen eigen aan de samenleving waaronder communicatie en perceptie. Voor zowel overheid als vakorganisatie geldt dat

imago belangrijk is net als vertrouwen uitstralen, draagvlak creëren, mensen overtuigen, dit alles met de publieke opinie als inzet. Immers, een draagvlak bij de publieke opinie betekent een sterkere positie om de belangen van partij of vakorganisatie te behartigen. Het charismatisch gezag vervoegt in deze context aldus het rationeel-legale gezag. Het is anders gezegd niet enkel noodzakelijk dat iemand op wettelijke basis wordt aangeduid als gezagsdrager, maar ook dat diezelfde gezagsdrager kan overtuigen bijvoorbeeld ter gelegenheid van een maatschappelijk debat.

Iedere vertegenwoordiger moet goed begrijpen dat, ongeacht of hij of zij opkomt voor de politie, in het kader van een beleid of van de belangen van de politiemedewerkers, hij verschijnt als ‘moral entrepreneur’ (Becker, 1963) of ‘norm entrepreneur’ (Sunstein, 1996) en dus als feitelijke opiniemaker. Dit betekent dat hij of zij volgers zal hebben. Dit is op zich een belangrijke verantwoordelijkheid. Wie zich niet bewust is van die rol bij het innemen van standpunten in het publiek, kan mee aan de basis liggen van wat ‘moral panic’ wordt genoemd. Dit is een ongecontroleerde paniecreactie die contraproductief werkt en individuen of organisaties veel schade kan berokkenen.

Dit brengt me terug tot de interpretatie van het ‘gezag’. Immers, politiewerk in de samenleving is gestoeld op legitimiteit, aanvaarding, op medewerking en op draagvlak. Het is daarom belangrijk dat de bevolking de politie vertrouwt, haar aanziet als rechtmatige gebruiker van ‘macht’ en haar steunt in het mede doen afdwingen van de wettelijke regels. Het doel is immers de blijvende creatie van een veilige en leefbare maatschappij waar iedereen vrij zijn of haar rechten en vrijheden kan hanteren. Politie en politiewerk zijn hiervoor belangrijke instrumenten in handen van de overheden.

Omdat aanvaarding en het verdienen van gezag zo belangrijk is, moet eenieder zich dus bewust zijn van zijn of haar rol. Transparantie en verantwoording zijn fundamenteel voor de verwerving van gezag net als de (zuinige) manier waarop de politie omspringt met publieke fondsen. De politie moet ook omkunnen met kritiek; het maakt allemaal deel uit van het democratisch gehalte van de samenleving. Toch is er ook een risico: wanneer de publieke opinie permanent bestookt wordt met negatieve beeldvorming over politie, haar werking of haar leden, dan is het niet uitgesloten dat de politie het vertrouwen verliest en daarmee ook haar gezag. ‘Morele paniek’ is dan één van de mogelijke gevolgen.

Nemen we het geweld tegen politie als voorbeeld. Alle opgesomde actoren hebben hierin recentelijk positie ingenomen. Velen namen hun rol als ‘entrepreneur’ op en terecht. Geweld tegen politie kan het gevolg zijn van toenemend geweld binnen de samenleving. Het kan ook betekenen dat het gezag van de politie tanende is of tenminste meer in vraag wordt gesteld. Wat echter belangrijk is, is dat we er ons bewust van moeten zijn dat we geweld tegen politie niet (alleen) kunnen bestrijden door meer beschermingsmiddelen in te voeren of harde posities in te nemen inclusief gerechtelijke reacties. Evengoed van belang is dat, wanneer de politie optreedt, de burger overtuigd moet zijn van het feit dat zij handelt in het belang van iedereen. Dit betekent dat de politie permanent moet werken op het vertrouwen en de aanvaarding bij wat ze doet. De ‘moral entrepreneurs’ hebben hierin een grote verantwoordelijkheid net als elk lid van de organisatie. De politie moet correct handelen maar ze moet zich ook bekommeren om haar imago die hiervan de vertaling moet zijn.

Kortom: gezag hebben of behouden in een samenleving is afhankelijk van tal van omgevingsfactoren maar ook van (de houding en het gedrag van) actoren. Elke vertegenwoordiger van de overheid, de politie of een vakorganisatie kan op zijn of haar manier bijdragen tot het versterken of afzwakken van dit gezag. Media optredens werken hier enkel versterkend.

5. Lessen voor de toekomst

Welke lessen vallen hieruit te trekken?

De beschrijving van de relaties intern de politie leert ons dat overheid en vakorganisatie in een relatieve oppositie tegenover elkaar staan. De soms stroeve verhoudingen in formele fora noodzaken bijgevolg informele ontmoetingen en een goede informatie-uitwisseling tussen de verschillende netwerken. Nog beter zou het zijn indien de relaties meer als echte partnerrelaties zouden worden gedefinieerd. Beide hebben elkaar immers nodig om de belangen van de beroepsgroep te erkennen alsook te zorgen voor een zo veilig en leefbare mogelijke samenleving.

Omdat een politie leider zowel als vertegenwoordiger van de overheid als lijnverantwoordelijke binnen de politie een rol uitoefent, heeft hij/zij er bijgevolg alle belang bij om goed beslagen op het ijs te komen in het domein van de syndicale werking, in vergader- en onderhandelings technieken alsook in alles wat de individuele medewerker beïnvloedt zoals de statutaire regelgeving, welzijn op het werk, tucht en ordemaatregelen. Verwaarlozing van deze domeinen zal al snel leiden tot problemen in het overlegstelsel. Als organisatie moet de politie bekijken in welke mate ze haar leidinggevendenden hiervoor goed opleidt en begeleidt.

Naar de vakorganisaties toe, zijn er evengoed verbeterpunten. Is het huidige model de best mogelijke vorm van overleg? Waar liggen verbeterpunten? Dragen al de formele fora wel bij tot de verdediging van de belangen van de medewerkers? Is het onderscheid tussen erkende en representatieve vakorganisatie geen belemmering voor de ontwikkeling van andere vormen van participatie? Bovendien dient een vakorganisatie ook rekening te houden met medewerkers die geen lid zijn. Ook hun belangen verdienen respect en dienen in overweging te worden genomen.

De relaties tussen overheid en vakorganisatie buiten de politie hebben we benoemd als die momenten waarop de leden van twee verschillende systemen zich wenden tot de publieke opinie. Het is de wereld van communicatie en van imago. Het is ook een context waar men meer individueel uit de hoek komt, maar altijd als vertegenwoordiger van iets, een politieke partij, de regering, de politieorganisatie of de vakvereniging.

In die 'externe wereld' draait alles om gezag. Het is waar beslist wordt over het draagvlak van politie in de samenleving en haar legitimiteit. Elke actor die zich hierin beweegt, draagt een grote verantwoordelijkheid. Door zijn/haar opinies en handelingen draagt hij/zij immers bij tot dit draagvlak en vertrouwen. Omgekeerd kan hij/zij er ook afbreuk aan doen. Vandaar is het zo belangrijk dat we allen, vanuit welke achtergrond ook, proberen bij te dragen aan het gezag van politie. Het kan enkel leiden tot een veiliger en leefbare samenleving waar het voor iedere burger en ook iedere medewerker van politie 'goed toeven' is.

Bibliografie

BECKER, H. S. (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press.

FRANCK, B. (2013). Le syndicalisme policier, un objet méconnu. *Le Journal de la police*, Ed. Politeia, février 2013, 17-22.

GERTH, H. H. & MILLS, C. W. (1948). *From Max Weber, Essays in Sociology*. London: Routledge Et Kegan Paul.

MONJARDET, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris: Editions la Découverte.

SUNSTEIN, C. R. (1996). Social Norms and Social Roles. *Columbia Law Review*, 96(4), 903-968.

WEBER, M. (1992). Politik als Beruf. In *Max Weber Gesamtausgabe Bd. 17*, hrsg. von Wolfgang J. Mommsen.

De populistische uitdaging

Over de PVV en het gezag van de Nederlandse politie

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 83-98
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Timo Kansil¹

In dit artikel wordt verkend hoe het gezag van de politie door het populisme wordt uitgedaagd. Dat gebeurt langs twee lijnen. Het formele gezag wordt aangetast doordat het populisme de gevestigde orde ter discussie stelt. Het feitelijke gezag van de politie wordt uitgedaagd doordat het populisme van de politie harder optreden verwacht. Deze uitdaging wordt nader verkend in de Nederlandse situatie, waar de Partij voor de Vrijheid de meest zichtbare drager is van het populisme. Om de consequenties voor de politie te overzien wordt de spanning met het populisme geduid op basis van theoretische noties over de staat, de rechtsstaat en de democratie. Dit leidt tot de conclusie dat de politie – als reactie op de populistische uitdaging – haar dienstbaarheid aan de rechtsstaat nog verder moet versterken.

1. Inleiding

Het gezag van de politie is geen rustig bezit. De samenleving is steeds in verandering en de politieke omgeving is eveneens zeer dynamisch. Voor de politie is het de kunst om in deze context steeds weer gezagsvol te zijn. In het huidige tijdsgewricht is dit overigens een opgave voor nagenoeg alle gezagsdragers. Het betreft politici, universiteitsbestuurders en rechters. Daarnaast liggen ook vakbondsbestuurders en ceo's vaker onder vuur. Allen worstelen met de vraag hoe gezaghebbend te zijn. De vraag is hoe gezagsdragers overeind blijven in een maatschappij waar gezag niet meer vanzelfsprekend is. De nieuwe norm is dat gezag moet worden verdiend (Versteeg & Hajer, 2010).

Hierbij zien we een onderscheid tussen de twee betekenissen van gezag. Enerzijds kan men daarmee worden bekleed. Zo is er in onze democratische rechtsstaat een helder mechanisme hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden toegekend. Het hele politieke systeem is hier op gebaseerd en hetzelfde geldt voor de bureaucratie. Ook de politie ontleent haar formele gezag aan dit systeem (Rosenthal, 2007). Naast het gezag dat in het systeem wordt toegekend is er het feitelijke gezag, dat door een persoon of instantie moet worden verdiend. Dit gezag is te omschrijven als de mate waarin mensen bereid zijn om op vrijwillige basis zaken van een institutie of persoon aan te nemen. Het

¹ Hoofd Internationale Samenwerking van het Korps Nationale Politie in Nederland.

gaat over de vraag of je *gezaghebbend* bent (Cliteur, 1996; Versteeg & Hajer, 2010). Beide vormen van gezag kunnen zonder elkaar bestaan, maar idealiter versterken ze elkaar.

Voor de politie geldt dat het een voorwaarde voor goed functioneren is dat zij beide vormen van gezag heeft – formeel en feitelijk. Dit klinkt vanzelfsprekend, maar tot de jaren zeventig stond het formele gezag centraal (Meershoek, 2012). Nadat de politie werd uitgedaagd door nieuwe generaties die het formele gezag niet klakkeloos wilden aanvaarden, heeft de politie zich inmiddels ontwikkeld tot een institutie met grote aandacht voor het waarborgen van haar feitelijke gezag. Het populisme is een nieuwe ontwikkeling die het gezag van de politie uitdaagt. Daarvoor de politie het hebben van gezag een voorwaarde voor haar optreden is, wordt ingegaan op de vraag welke consequenties deze uitdaging voor de politie heeft.

1.1. Uitgedaagd

Het populisme daagt de politie op een nieuwe manier uit (Kansil, 2012a). Ideologisch duidt het populisme de problemen in de samenleving door het volk tegenover de elite te stellen. Het volk wordt daarbij gezien als homogeen en de eenduidige volkswil is dan ook kenbaar. Daarnaast wordt het volk geïdealiseerd; het is goed en daarom moet de volkswil zo snel mogelijk tot uitvoering worden gebracht. Tegenover het volk plaatst het populisme de elite. Deze groep wordt door het populisme getypeerd als mensen die door hun geprivilegieerde positie de volkswil niet begrijpen. Sterker nog, de elite ontkent de echte problemen en neemt voor het volk schadelijke beslissingen. Het populisme ziet dan ook een oplossing in het vervangen van de elite door een leider die de volkswil begrijpt en deze onmiddellijk ten uitvoer kan brengen (Frissen, 2009). Het populisme is dus geen klassieke ideologie die bepaalde grenzen bepleit tussen de domeinen van de staat, de markt en de samenleving. Het is een dunne ideologie die zich in combinatie met andere ideologieën manifesteert (Stanley, 2008).

In heel West-Europa hebben populistische partijen zich stevig gevestigd in het politieke domein. In België was er het Vlaams Belang en is er ondertussen de persoon van De Wever. Hij deelt niet het extremisme van het Vlaams Belang, maar bedrijft wel degelijk populistische politiek (Uitermark, Oudenampsen, Van Heerikhuizen & Van Reekum, 2012). Het Nederlandse politieke landschap kent inmiddels zowel linkse als rechtse populistische partijen. De Socialistische Partij is een electoraal succesvolle links-populistische partij. Ter rechterzijde was Fortuyn de eerste vertegenwoordiger van de nieuwe populistische golf (Lucardie, 2008). Na zijn succes heeft het populisme de afgelopen tien jaar bij verschillende partijen ingang gevonden. Momenteel is de Partij voor de Vrijheid (PVV) de belangrijkste drager van het rechts-populistisch gedachtegoed. Deze partij staat in dit artikel centraal, omdat ze het dichtst bij het centrum van de macht is gekomen. Zo slaagde de PVV erin om na aanhoudende electorale successen een steunpilaar van de regering te worden. Na de val van het kabinet Rutte, dat door de PVV gesteund werd, kende de partij in de opiniepeilingen een kortstondige terugval.

De PVV keert zich als populistische partij tegen de gevestigde orde. De politie maakt juist deel uit van die orde en ze wordt uitgedaagd doordat beide gezagslijnen – de formele en de feitelijke – onder vuur liggen. Ten aanzien van de eerste gezagslijn, het formele gezag, is van belang dat het populisme vraagtekens plaatst bij de huidige politieke en maatschappelijke orde waaraan de politie haar formele gezag ontleent. De politie heeft

zelfs de opdracht die orde te beschermen. Ten aanzien van de tweede gezagslijn – het feitelijke gezag – is de PVV kritisch over de vraag of de politie haar werk op straat wel goed doet. De teneur daarbij is dat de politie problemen niet voldoende serieus neemt en dat zij harder moet optreden. Deze uitdaging door PVV-politici van zowel formeel als feitelijk gezag van de politie lijkt bovendien een blijvend karakter te hebben.

1.2. Leeswijzer

Om een concreter beeld te krijgen van de uitdaging van het gezag van de politie, wordt in de volgende paragraaf beschreven hoe de PVV zich uitlaat over de politie. De PVV is weliswaar niet de enige partij met populistische elementen, maar in Nederland wel de belangrijkste drager van dat gedachtegoed. Daarnaast lijkt de PVV een lijn te volgen die ook herkenbaar is in andere Europese landen.

De PVV-opvatting over de politie zal vervolgens worden geduïd. Daartoe wordt in paragraaf drie ingegaan op de vraag wat populisme is. Daarna komt in paragraaf vier de relatie tussen de politie en de democratische rechtsstaat aan de orde. De relatie met de politiek is daarbij een belangrijk gegeven. Na deze twee beschrijvende paragrafen volgt in paragraaf vijf de analyse hoe het populisme moet worden beschouwd. De theorie over de democratische rechtsstaat vormt daarbij het analysekader. De analyse wordt afgerond in paragraaf zes waar de consequenties voor de politie aan bod komen.

2. De PVV over de politie

Om een beeld te krijgen hoe de uitdaging van het politieke gezag eruit ziet, wordt nu eerst een beschrijving gegeven van de wijze waarop de PVV over de politie spreekt. Deze beschrijving bestaat uit vier samenhangende delen: de goede politieman; de politie-elite is de weg kwijt; politie als multiculturele knuffelaar; en de stelling dat alle zachte activiteiten als zwak te typeren zijn.² Uit de beschrijving zal blijken dat de PVV-opvattingen over de politie passen binnen hun brede populistische boodschap (De Bruijn, 2010; Fennema 2010; Kuitenbrouwer, 2010).

2.1. De goede politieman

Het eerste deel stelt dat de gewone politieman positief moet worden beoordeeld. Dit is vergelijkbaar met hoe het populisme de gewone man als goed beschouwt. De PVV verwacht van de politie dat ze problemen op straat oplost. Die problemen bestaan uit 'tuig op straat' en 'straatterrorisme'. Dit betreft krakers, dierenrechtenactivisten en anarchisten, maar toch vooral 'het Marokkanenprobleem' (Tweede Kamer, 2013b). Zo zegt Wilders (2005) niet te tolereren dat straatterreur vaak door allochtonen wordt gepleegd. Om dit probleem te lijf te gaan is er de politie; de gewone politieman vervult een belangrijke rol.

De PVV geeft dan ook aan trots te zijn op de politie en realiseert zich dat politiemensen zich dag en nacht inzetten om Nederland leefbaar te houden. Zo wordt gesteld dat de politie het verschil maakt tussen beschaving en barbarij (Tweede Kamer, 2008). Ook

² Deze vier delen zijn ontleend aan mijn eerder analyse gemaakt in *Gezag Uitgedaagd. Over populisme en politie* (Kansil, 2012a). Daar worden de vier delen gepresenteerd als vier *frames* die gezamenlijk een verhaal vertellen.

moet de politie meer geld krijgen en moeten er meer dienders bij komen. De PVV pleit bij herhaling voor het ongedaan maken van de bezuinigingen op de politie en voor het ophogen van het politiebudget. In verkiezingstijd pleit Wilders (2010) voor 10.000 meer agenten.

In dit eerste deel wordt dus het maatschappelijk probleem geschetst en de politieman neergezet als de natuurlijke bondgenoot van de gewone man en het volk. Daarbij is opvallend dat het probleem van overlast en geweld wordt gekoppeld aan specifieke groepen, in het bijzonder aan Marokkaanse jongeren.

2.2. De politie-elite is de weg kwijt

Het tweede deel van de PVV-opvatting betreft de politie-elite. Deze wordt tegenover de gewone politieman gesteld en wordt negatief geduid. Naar de mening van de PVV bestaat binnen de politieorganisatie een elite die de weg kwijt is. De gewone diender doet goed werk, maar politiechefs, burgemeesters en ministers snappen onvoldoende wat er aan de hand is. Zij zijn naar de mening van de PVV de verbinding met de samenleving en hun eigen mensen kwijt. Ze worden getypeerd als een afgesloten groep die elkaar de bal toespeelt en de hand boven het hoofd houdt (Tweede Kamer, 2007).

Als voorbeeld geeft de PVV dat politiechefs speciale toelages voor zichzelf hebben geregeld, en dat ze bij verkeerde declaraties anders dan normale politiemensen niet worden ontslagen (Tweede Kamer, 2009). PVV-Kamerlid Bosma schrijft in zijn boek – onder het hoofdstuk ‘linkse elite’ – dat men zou verwachten dat de politie de problemen snapt, maar dat blijkt van niet. Hij verwijst naar verschillende Amsterdamse politieofficiërs om te laten zien dat ze ‘de weg kwijt zijn’. Hij verwijt deze kaderleden dat ze zich veel te nauw verbinden met de islam. Een voorbeeld daarvan betreft de toenmalige korpschef Bernard Welten, die in een moskee nieuwe politiemensen werft. Bosma (2010, 88-90) stelt vast dat Welten daarmee letterlijk op zijn knieën voor de islam gaat. Verder stelt Bosma dat de meeste gewone dienders wel PVV stemmen. Hij geeft aan dat deze collega’s de maatschappelijke problematiek wel begrijpen. De kloof tussen gewone politieman en politie-elite wordt al met al scherp neergezet.

2.3. Politie als multiculturele knuffelaar

Het derde deel van de PVV-opvatting over de politie licht een specifiek deel uit de beleefde problematiek. Eerder werd al aangegeven dat de PVV spreekt van Marokkanenproblematiek op straat. In de ogen van de PVV is dit een onderdeel van een groter probleem: de islamisering van Nederland. Deze islamisering wordt gezien als een bedreiging voor het Nederlandse volk, zowel in cultureel als sociaaleconomisch opzicht.

In de ogen van de PVV eist dit probleem van islamisering ook binnen de politie haar tol. Zo wordt gesteld dat politiemensen, met het kader voorop, multiculturele knuffelaars zijn geworden. De PVV verwijt de politie dat ze in plaats van aan islamisering een halt toe te roepen – waaraan de politie vanuit haar bevoegdheden een mooie bijdrage zou kunnen leveren – het probleem ontkent (Tweede Kamer, 2013c). Dit gebeurt volgens de PVV in de eerste plaats door allochtonen te werven en te accepteren dat sommige politiemensen twee paspoorten hebben. Dit is bezwaarlijk omdat een dubbele nationaliteit van politiemensen leidt tot dubbele loyaliteit. Ook spreken PVV’ers van

discriminatie tegen autochtone bewoners omdat allochtone politiemensen financieel voordeel krijgen. Daarnaast verwijt de PVV dat de politie meewerkt aan allerlei 'knuffelprojecten', bijvoorbeeld in herkomstlanden als Suriname en Turkije, waarbij de politie criminele (allochtone) jongeren helpt om rapmuziek te maken en met ze op vakantie gaat. Een ander voorbeeld is het verwijt aan de politie dat ze optreedt als islamitische huwelijksbemiddelaar (Tweede Kamer, 2013a).

Met het thema islamisering geeft de PVV duidelijk aan wat ze als bedreiging van het volk ziet. Het homogene volk moet zich in deze logica te weer stellen tegen externe invloeden. De politie zou daarbij moeten helpen.

2.4. Zacht is zwak

De drie genoemde delen hebben een morele lading. In een goed-fout schema wordt de politieman tegenover de politie-elite gesteld. Het vierde deel van de PVV-opvatting gaat nog verder en betreft de morele duiding van het politieoptreden.

Daartoe wordt de denkstap gezet dat als gevolg van het probleem ontkennend gedrag van de politie-elite het optreden van de politie te slap is. In een woordenspel wordt tegenover 'hard' zowel 'zacht' als 'zwak' gesteld. In termen van moraliteit zijn hard en zacht beide positieve waarden. 'Hard' staat voor sterk, krachtig, een stevige rug-gengraat en koers houden, daadkracht en resultaat. 'Zacht' staat voor zorg en empathie. Daarentegen heeft het begrip 'zwak' een negatieve morele waarde (Lakoff, 2008). Het refereert aan slap zijn, niet voor je mening opkomen en weifelachtig gedrag. Dus waar 'zacht' optreden een positieve morele lading kan hebben van empathie en verbinding, heeft 'zwak' optreden dat niet.

In haar opvatting over de politie gooit de PVV alle 'niet-harde' activiteiten van politie, dus zowel de zachte als de zwakke, op een negatieve hoop. Daarbij worden allerlei belangrijke afwegingen zoals de proportionaliteit van geweldsgebruik en de relatie met de burger, gereduceerd tot slapheid. Voorbeelden van dit slappe optreden zijn er in de ogen van de PVV te over. Dit geldt bij gijzelingen, waar het gegil van het slachtoffer te horen is, bij krakersfeesten, bij demonstraties. Ook ten opzichte van stenengooiers en vuurwerkgooiers is de politie te soft. Allemaal voorbeelden van de PVV waar de politie er is, maar niets doet.

De PVV pleit voor doortastender en 'loeihard' optreden, de wapenstok en voor het toepassen van een 'knieschot'. Ook het pleidooi om desnoods het leger in te zetten past in deze lijn. Wilders zou graag een straatterreureenheid opzetten die in wijken met problemen in actie kan komen. De PVV wil dus zowel meer daadkracht op straat als in de aansturing – van de top dus. Dit laatste sluit aan bij een beeld van een hiërarchische organisatie waar de baas beslist en de medewerker uitvoert. Dit top-down perspectief verklaart ook waarom de top van alles de schuld krijgt.

Kortom, deze beschrijving van de PVV-opvatting geeft een coherent beeld weer. Het legt uit waarom de goede politieman niet hard durft op te treden. Dat is de schuld van de slappe elite die niet snapt wat de ernstige problemen zijn in Nederland. Dit zijn in het bijzonder 'straattuig' en 'islamisering'. De gewone diender doet goed werk en snapt

wat de problemen op straat zijn. Hij wordt echter beperkt door zijn bazen, terwijl hij juist meer ruimte zou moeten krijgen voor het toepassen van geweld.

3. Wat is populisme?

De hiervoor beschreven PVV-opvattingen over de politieorganisatie hebben een herkenbare ideologische basis. Het is van belang om te zien dat deze opvattingen passen in een bredere populistische retoriek. Door die achterliggende populistische noties te herkennen is het mogelijk te duiden hoe de hierboven beschreven PVV-opvatting begrepen kan worden. Daartoe wordt in deze paragraaf eerst ingegaan op de populistische ideologie. Vervolgens wordt beschreven hoe het populisme zich in de politieke arena manifesteert.

3.1. Het goede, homogene volk

In het politieke domein is de opkomst en vestiging van het populisme een van de meest opvallende ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Populisme is te zien als een dunne ideologie die niet zozeer naast andere ideologieën is te positioneren, maar die zich daaraan verbindt (Stanley, 2008). Anders dan de gevestigde ideologieën zoals het liberalisme en het sociaaldemocratische gedachtegoed is het populisme geen opvatting over hoe de overheid zich heeft te verhouden tot de economie en de samenleving. In essentie is het een ideologie die zich vooral richt op de relatie tussen elite en volk.

In algemene zin is het populisme aan drie elementen te herkennen (Abts & Rummens, 2007; Lucardie & Voerman, 2012). Ten eerste wordt de relatie tussen de elite en het volk als antagonistisch gezien. De elite begrijpt niet wat het volk wil en laat zich leiden door haar eigen – elitaire – belangen. Populisme is dus tegen de elite, tegen gevestigde orde en pro-volk. Dat brengt ons op het tweede kenmerk: het volk wordt als goed en homogeen gezien. Door die homogeniteit is de volkswil eenduidig en kenbaar. In plaats van het volk wordt ook wel over *heartland* gesproken, wat aangeeft dat de precieze omvang van het volk dus geen objectief gegeven is, maar wordt gedefinieerd (Frissen, 2013, 30-33; Uitermark *et al.*, 2012, 9). Het derde kenmerk betreft de populistische opvatting dat er een charismatisch leider is die de eerder genoemde volkswil kan uitvoeren. Het populisme wil met behulp van een sterke leider de macht weer ‘teruggeven’ aan het volk en keert zich daarbij tegen de gevestigde orde. Dit komt ook tot uitdrukking in de politieke stijl. Het populisme volgt bewust niet de manieren van de elite. Daar is ook een goede reden voor, want de elite heeft immers onvoldoende oog voor de echte problemen. De populistische toon is directer en harder dan die van het establishment, geeft ruimte aan emoties en kan soms rauwe trekken aannemen (Velde, 2010).

Net als bij andere ideologieën komt dit populisme maar zelden voor in onversneden vorm. Het gaat er echter om dat de drie genoemde kenmerken in ruime mate hun intrede in het politieke debat hebben gedaan. In verschillende Europese landen zijn populistische partijen actief. Deze partijen kennen enerzijds een grote diversiteit, maar zijn anderzijds goed te herkennen aan de hier genoemde kenmerken (Mudde, 2007). Denk aan de opvattingen van de Deense Volkspartij die een periode van tien jaar als ‘gedoger’ achter de rug heeft, of aan de hoogtijdagen van Berlusconi in Italië.

3.2. Het blijvende karakter

In Nederland was Fortuyn de eerste die in deze eeuw het populistisch gedachtegoed een belangrijke plek gaf in de Haagse politieke arena (Velde, 2010). Na Fortuyn hebben verschillende partijen vervolgens elementen van dit populisme overgenomen. Het populisme is dus sinds een relatief korte tijd weer significant aanwezig in het Nederlandse politiek. Maar de kracht waarmee het zich gevestigd heeft, maakt dat alom de inschatting wordt gemaakt dat het een blijvende factor zal zijn (Lucardie, 2008).

Zoals aangegeven is de PVV de partij die in Nederland de sterkste populistische stem laat horen. Haar partijleider, Geert Wilders, gebruikt bovengenoemde populistische noties veelvuldig. Deze vormen het hart van zijn politieke agenda, waarbij ze direct zijn gekoppeld aan nationalisme, anti-immigratie en veiligheid. Deze thema's zijn strikt genomen niet populistisch, maar laten zich goed met de dunne populistische ideologie verbinden. Zo is het nationalisme en het daarmee verbonden anti-Europese sentiment te duiden als het opkomen voor het belang van het volk. Het thema anti-immigratie en de anti-islam politiek zijn daarbij een uitdrukking van het streven het volk homogeen te houden. Het agendapunt veiligheid is te beschouwen als de wens om het volk te beschermen.

De populistische agenda is intussen door verschillende andere partijen overgenomen. Dit is te zien als succes van de uitdagende partij; de gevestigde orde ziet zich gedwongen zich populistische elementen eigen te maken (Koole, 2009). Daarnaast is er steeds meer aandacht voor populistische manifestaties in de maatschappij (Uitermark *et al.*, 2012). Deze ontwikkelingen maken dat het populisme geen vluchtige factor is, maar een blijvend karakter heeft. Kortom, het populisme zet zich af tegen de gevestigde orde, maar tegelijkertijd heeft het zich stevig in die orde gevestigd.

4. Staat, rechtsstaat en democratie

De PVV-opvatting over de politie sluit naadloos aan bij haar bredere opvattingen. De populistische politiek bestaat eruit dat de PVV zich afzet tegen de gevestigde orde. Om nader te verkennen hoe het populisme de politie uitdaagt is het zinvol te bezien hoe de politie zich verhoudt tot de gevestigde – maatschappelijke en politieke – orde. Daartoe wordt ingegaan op de rol die de politie binnen het kader van de staat heeft. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verhouding tot enerzijds de democratie en anderzijds de rechtsstaat.

4.1. De staat als kader

De staat is ontstaan om collectieve macht te organiseren op een bepaald grondgebied. Binnen de staat heeft zich vervolgens de rechtsstaat ontwikkeld met als doel willekeur en machtsmisbruik van de staat te voorkomen. In aanvulling daarop ontstond de institutie van de democratie. Deze heeft als doel dat leden van een gemeenschap deze samen besturen (Fukuyama, 2011). In de balans tussen deze drie instituties kan de staat dus het best begrepen worden als een concentratie van macht. Deze is zichtbaar aan het geweldsmonopolie dat een voorwaarde vormt voor een effectieve staat (Weber, 2012).

De politie vervult een belangrijke rol bij de uitoefening van dat geweldsmonopolie (Bittner, 1970). Ze heeft tot taak de politieke en maatschappelijke orde te handhaven, waar nodig door geweld toe te passen. Vanwege deze vergaande verantwoordelijkheid is de politie stevig ingebed tussen andere instituties waardoor ze wordt begrensd en bestuurd (Frissen, 2009; Rosenthal, 2007). Zo bestaat er binnen de staat een fijnmazig systeem voor het afleggen van verantwoording. Daarmee is er een aanzienlijk aantal spelers dat weer verantwoordelijk is voor *policing the police*. Het publiek heeft hierbij de minst formele rol. Niettemin heeft de Nederlandse politie in haar heroriëntatie in de jaren zeventig ingezet op het veel nadrukkelijker dienen van het publiek (Hoogenboom, 2009). Dit geeft meer feitelijk gezag en is geïnspireerd op het Engelse model, waar het dienen van het publiek (*serve the people*) zwaar weegt.

Het optreden van de politie is weer van invloed is op de relatie tussen de staat en het publiek – het feitelijke gezag kleurt het formele gezag. Ian Blair, oud-korpschef van de Londense Metropolitan police, zei over de start van de Londense politie (Blair, 2005): *‘What Peel created ... changed the relationship between the citizen and the state.’* Als onderdeel van de staat heeft de politie hierdoor een belangrijke rol in de relatie met de samenleving. De politie is een afgeleide van de staat en vormt vervolgens een belangrijk gezicht daarvan.

Sommige literatuur gaat zo ver het politievraagstuk te benoemen als een keuze tussen het dienen van de mensen of het dienen van de staat (Hague, Harrop & Breslin, 1992, 381). Dit lijkt een onjuiste tegenstelling. Zoals al aangegeven krijgt de politie haar taak en bevoegdheden van de staat. Die taak bestaat eruit om, in ondergeschiktheid aan andere statelijke instituties, de politieke en maatschappelijke orde te beschermen. Daarmee is de politie in de eerste plaats een institutie van de staat en dus van de heersende orde en macht. Bij de uitvoering van deze taak kan de politie in meer of mindere mate het publiek dienen en het komt haar feitelijke gezag ten goede als ze dat in grote mate doet. Niettemin, haar formele rol ontleent de politie aan de staat.

4.2. Verhouding tot de rechtsstaat

De rechtsstaat is er om willekeur en machtsmisbruik van de staat te voorkomen. Daartoe worden wetten gemaakt die voor iedereen gelden en is er een heel systeem om deze wetten te handhaven. De rechtsstaat is institutioneel geborgd middels formele structuren en regels, maar de idee van de rechtsstaat is dat ze individuele vrijheid daadwerkelijk waarborgt (Tamanaha, 2004). De politie verhoudt zich op twee manieren tot de rechtsstaat. Ten eerste vervult ze met haar uitoefening van het geweldsmonopolie een belangrijke rol ten aanzien van de handhaving van wetten. Ten tweede is de politie zelf ook ondergeschikt aan de wet. De rechtsstaat houdt zo ook de macht en positie van de politie in toom. De Nederlandse politietop (Raad van Hoofddcommissarissen, 2005, 36) heeft deze twee elementen nadrukkelijk bevestigd in haar in 2005 geformuleerde missie: *‘Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat.’* In deze missie komt met het woord waakzaam het handhavende element aan de orde. Met het woord dienstbaar wordt de ondergeschiktheid aan de rechtsstaat geduid.

In het proces van de vorming van de nationale politie is de verhouding tot de rechtsstaat wederom bevestigd. Zo schreef de inkomend korpschef (Kwartiermaker nationale politie, 2011) dat de politie bijdraagt aan een goed functionerende rechtsstaat en dat ze van

oudsher de morele waarden van de rechtsstaat vertegenwoordigd. De rechtsstaat lijkt hiermee een vanzelfsprekend kader voor de politie. Of dit ook geldt voor de democratie komt hierna aan de orde. Al wel kan gesteld worden dat de nauwe verbinding van de politie met de rechtsstaat leidt tot een zekere eigenstandigheid ten opzichte van de democratie.

Middels de rechtsstaat beschermt de politie de politieke en maatschappelijke orde. Ze wordt geacht dit op neutrale wijze te doen. Daarbij betreft de neutraliteit een *specifieke politieke agenda of partij*. Het beschermen van de huidige politieke en maatschappelijke orde is echter niet zonder politieke en morele lading. Deze symbolische functie bestaat eruit dat de politie met haar handelen het huidige systeem reproduceert. Dit is dus niet neutraal (Reiner, 2000, 8): *'In a society that is divided on ... dimensions of inequality, the impact of laws, even if they are formulated and enforced impartially and universalistically, will reproduce those social divisions.'*

4.3. Verhouding tot de democratie

De democratie betreft de idee dat leden van een gemeenschap samen de gemeenschap besturen. In de West-Europese praktijk is deze idee vertaald in een institutioneel systeem, waarbij via verkiezingen en onderhandelingen meerderheden tot stand komen. Zo worden individuele voorkeuren omgezet in collectieve besluiten. De machthebbers zijn in dit systeem gelegitimeerd voor een bepaalde tijd beslissingen te nemen. In de Nederlandse praktijk leidt dit tot een coalitieregering die de uitvoerende macht heeft en voorstellen tot wetgeving doet. Het parlement controleert de uitvoerende macht en stelt de wetten vast. De verhouding van de politie tot de democratie betreft dus in de eerste plaats de relatie met het politieke domein. In het nieuwe Nederlandse politiebestedel, dat sinds 1 januari 2013 van kracht is, legt de nationale korpschef verantwoordelijkheid af aan de minister van Veiligheid en Justitie. Er is geen directe relatie met het parlement. Dit contact loopt via de minister.

De verhouding tot het politieke domein is in twee zaken te onderscheiden. Ten eerste is er de relatie met de minister als uitvoerende macht. In de nieuwe situatie moet dit zich nog nader uit kristalliseren. Al wel is vast te stellen dat de nationale politiek veel dichterbij de politie is gekomen doordat nu één nationale korpschef kan worden aangesproken als vertegenwoordiger van het gehele korps. Tegelijkertijd is het bestel erop ingericht om enige afstand tussen politiek en de politie te waarborgen. Zo lijkt het voor de minister niet wenselijk om te worden afgerekend op lokale incidenten waar hij nagenoeg geen invloed op kan uitoefenen. Daarnaast lijkt de politie belang te hebben bij een stabiele beleidscyclus, die door het grillige politieke ritme niet altijd kan worden gegarandeerd. Meer algemeen geldt dat de politie elke wet die van kracht is dient te handhaven. In theorie kan dit botsen met de minister als uitvoerende macht. Dit betreft de eigenstandige rol van de politie: mocht een politiek ambtsdrager de politie bevelen iets te doen wat strijdig met de wet is, dan heeft de politie de wet te volgen.

De tweede relatie betreft die tot het wetgevingsproces, waarin over het algemeen de regering het initiatief neemt en het parlement de wetten aanpast en vaststelt. Deze functie betreft het opstellen van de normen die de politie vervolgens dient te handhaven. De vraag is in welke mate de politie zich moet mengen in het vaststellen van deze normen. Zoals eerder aangegeven dient de politie niet een specifieke politieke partij of

agenda te steunen. Ten aanzien van de politieke strijd wordt de politie geacht neutraal te zijn. De rol van de politie in het publieke debat is bij politieke kwesties dan ook klein. De regel lijkt daarbij te zijn dat de politie haar professionele mening wel in het publiek kan geven ten aanzien van maatschappelijke kwesties, mits deze niet te veel politieke lading hebben of gaan krijgen (Kansil, 2012b).

Concluderend kan gesteld worden dat in de context van de democratische rechtsstaat de politiek bovengeschild is. De democratie bepaalt wat voor politie er is, en zonder politieke steun is er geen politie. Niettemin kunnen politieke ambtsdragers niet hun specifieke ideologische agenda opleggen aan de politie. De politie mag niet het instrument worden van een politieke partij of een individuele politicus. Dat zou in strijd zijn met de rechtsstaat.

5. Populisme beschouwd

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de democratische rechtsstaat een kader vormt voor de politie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe in termen van de democratische rechtsstaat het populisme moet worden geduid. Daarbij wordt eerst ingegaan op het populistisch gedachtegoed en vervolgens op de politieke praktijk van de PVV. Deze invalshoek is interessant omdat de opkomst van het populisme vergezeld ging van een discussie over de vraag of de populistische politiek verenigbaar is met de democratische rechtsstaat.

In het politieke domein wordt die kwestie veelal vertaald in debat over de duiding van de PVV als 'goed' of 'fout'. Deze kwestie wordt door verschillende partijen uiteenlopend beantwoord. Ook in de Europese politieke arena worden zeer uiteenlopende meningen gehoord. De Eurocommissaris Malmström (2013) sprak de woorden: *'We will not defeat violent extremism without also addressing the populist and demagogic propaganda which lays the ground for ideologically motivated violence in Europe ...'* Anderen, zoals de Nederlandse premier Rutte, zien populistten als een partij waarmee kan worden samengewerkt. Hij was – net als eerder in Denemarken gebeurde – bereid een kabinet te leiden dat steunde op een populistische partij (de PVV).

5.1. Gedachtegoed

Binnen de wetenschap is een vergelijkbare discussie gaande, waarin wordt gezocht naar de ware aard van het populisme. In dit debat is onderscheid te maken tussen het gedachtegoed – populisme als dunne ideologie – en de manier waarop dat zich manifesteert in de praktijk – in dit artikel behandeld aan de hand van Wilders' PVV. Een belangrijke vraag in het wetenschappelijk debat is of het populisme kan functioneren binnen het kader van de democratische rechtsstaat, of dat het daarmee inherent tegenstrijdig is. In deze discussie zijn twee posities te herkennen.

De eerste positie redeneert dat democratie en rechtsstaat elkaar begrenzen: de democratie zorgt dat de rechtsstaat niet te technocratisch wordt en omgekeerd zorgt de rechtsstaat ervoor dat individuele burgers en minderheden worden beschermd tegen meerderheden. In dit denken is het populisme een versterkte vorm van de democratische pijler. Het populisme helpt ons dan – misschien wat luid maar daarmee niet minder terecht – herinneren dat burgers moeten worden betrokken bij de besluitvorming van

de staat. Opkomend populisme is in deze redenering een signaal dat de democratische rechtsstaat uit balans is geraakt en het rechtsstatelijke aspect daarvan de overhand heeft gekregen. Deze opvatting ziet het populisme dus niet als de mooiste kant van democratie, maar wel als een noodzakelijk onderdeel daarvan, dat helpt de balans te bewaren (Albertazzi & McDonnell, 2008; Canovan, 1999).

De tweede positie (Abts & Rummens, 2007) ziet democratie en rechtsstaat niet als elkaar begrenzers, maar als elkaars versterkers. Deze positie neemt de veranderlijkheid van de samenstelling en de opvattingen van het volk als vertrekpunt. Door het dynamisch karakter van volksidentiteit en -wil moet steeds weer naar nieuwe consensus gezocht worden. Het democratisch proces is nooit 'klaar'. Het is de functie van de democratische rechtsstaat ervoor te zorgen dat dit proces steeds weer doorgang krijgt. Zowel de rechtsstaat als de democratie is in deze redenering essentieel, omdat beide garanderen dat de politieke macht steeds door anderen en op basis van tijdelijkheid wordt bekleed. Dit betekent dat in deze opvatting, anders dan in de eerst genoemde positie, de rechtsstatelijke *checks and balances* niet zozeer een beperking van democratie zijn, maar juist een voorwaarde om te zorgen dat een ieder in het democratisch proces kan deelnemen.

In deze gedachtegang is democratie gebaseerd op de idee van een open en diverse samenleving. Die notie is niet te verenigen met de populistische ideologie, omdat die juist de fictie van 'het homogene volk' centraal stelt. Daardoor worden verschillen in de samenleving ontkend en wordt het voortdurend democratische proces irrelevant gemaakt. Het populistische concept van het homogene volk wordt in deze zienswijze geduid als een sociale constructie, die door de populist wordt gehanteerd om te definiëren wie er wel en niet 'bij hoort', en dus als mechanisme van in- en uitsluiting. Wat uit deze tweede positie kan worden uitgelicht is dat het hanteren van de theoretische notie van een homogeen volk met een kenbare wil inderdaad vergaande consequenties kan hebben.

5.2. Ambivalentie PVV

In de dagelijkse praktijk is de spanning tussen beide posities terug te zien in het optreden van de PVV. Enerzijds is ze een partij die het democratisch proces gebruikt en desgevraagd ook de democratische rechtsstaat ondersteunt. Anderzijds levert de PVV-opvatting over het homogene volk spanning op met de democratische rechtsstaat. Beide posities zijn als volgt te duiden.

Enerzijds is het optreden van de PVV in lijn met de democratische rechtsstaat. Het democratisch proces wordt immers in de volle omvang benut. Zo neemt de PVV deel aan verkiezingen om politieke macht te verkrijgen. Vervolgens wordt die macht gebruikt om in de beste traditie deel te nemen aan een regeringscoalitie – als gedoger, maar toch. Ook is de PVV in het uitoefenen van alle parlementaire mogelijkheden een gewone partij, die deelneemt aan debatten en allerlei functies in het presidium en commissies niet uit de weg gaat. Ook in de reguliere transactionele politiek trekt de PVV, net als iedere andere partij, per onderwerp met andere partijen op en sluit zij *deals* en tijdelijke allianties als het haar goed uitkomt. De PVV zegt voorstander te zijn van de rechtsstaat; dit wordt bij herhaling benadrukt. Daarbij legt de PVV overigens wel de nadruk op het handhaven van wetten (Kansil, 2012a).

Anderzijds is in het optreden van de PVV het spanningsveld met de democratische rechtsstaat goed zichtbaar. Zo definieert de PVV met grote regelmaat wie er wel en vooral wie niet tot het volk behoren. In dit in- en uitsluitingsmechanisme worden immigranten – in het bijzonder Marokkaanse immigranten en hun afstammelingen – en criminelen nadrukkelijk buitengesloten, en democratische rechten ontzegd. Hiermee lijkt er sprake te zijn van een selectief gebruik van de rechtsstaat; mensen worden niet als individu beschouwd, maar als groep binnen of buiten de politieke en maatschappelijke orde en het democratisch proces geplaatst. Daar komt bij dat het morele oordeel van uitsluiting de ruimte creëert om deze mensen hard aan te pakken. Nuances zijn niet van toepassing en dat is ook niet nodig waar het gaat om groepen die buiten de orde staan.

6. Conclusie

In dit artikel is uiteengezet dat het gezag van de politie langs twee lijnen door het populisme wordt uitgedaagd. Dit betreft enerzijds het gezag dat door de staat wordt verleend en anderzijds het gezag dat instituties of personen moeten verdienen. Voor de politie zijn deze beide noties van gezag van belang om haar taak goed te vervullen. Het populisme stelt de eerste vorm van gezag ter discussie doordat ze de maatschappelijke en politieke orde bekritiseert. De politie heeft in dit systeem een gevestigde plek. Daarbij heeft ze de opdracht om die orde te beschermen. De PVV heeft haar plek ook gevestigd in de maatschappelijke en politieke orde, maar tast de orde willens en wetens aan. Uit de beschreven discussies blijkt dat het populisme op gespannen voet staat met instituties van de democratische rechtsstaat. Daarentegen is de politie volledig verbonden aan de rechtsstaat. De populistische uitdaging betreft daarom in de eerste plaats de politie als deel van de uitgedaagde orde.

Ten aanzien van de tweede gezagslijn – die het feitelijke gezag betreft – wordt de politie eveneens getart door het populisme. Zo wordt de politie neergezet als te slap; alle zachte zaken worden afgeschilderd als probleem ontkennend en te weinig doortastend. Het populistisch pleidooi is dat de politie harder moet optreden en dus meer geweld mag toepassen. Dit geldt uiteraard ten aanzien van mensen buiten de orde, of anders gezegd; mensen die in het morele zwart-wit schema geen onderdeel uitmaken van het goede volk.

6.1. Consequenties voor de politie

Dit populistisch geluid is voor de politie niet zonder consequenties, want de populistische oproep tot harder optreden raakt een essentieel onderdeel van het politievak; het kunnen toepassen van geweld. In de redenering van de PVV kan en moet de politie vaker en meer geweld toepassen tegen mensen die buiten de orde staan. Voor de politie is dit een onbegaanbare weg.

Ten eerste omdat meer geweld *an sich* niet gewenst is. Het uitgangspunt bij politieoptreden is juist de-escalatie en het voorkomen van geweldsgebruik. Dit is een belangrijk principe omdat statelijk geweld een forse ingreep is in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Daarnaast geldt het praktisch inzicht dat geweld veelal leidt tot meer geweld. Mocht geweldsgebruik al nodig zijn dan dient die inzet proportioneel te zijn. Geweldstoepassing is daarom strak geprotocolleerd; iedere inzet moet achteraf worden gemeld en er zijn verschillende manieren om de toepassing te beoordelen. Een tweede reden waarom de populistische oproep onacceptabel is het gegeven dat die zich richt

tegen mensen die in de populistische ideologie buiten de orde staan. In de maatschappelijke werkelijkheid van de gevestigde orde staan die mensen dat echter niet. En dat is de gevestigde orde die de politie dient te beschermen. Dit betreft de bescherming van de waarden van de rechtsstaat, waaraan de politie zich expliciet heeft verbonden. Dat een specifieke partij daar anders naar kijkt, kan voor de politie nooit reden zijn voor een koersverlegging.

Wat moet de politie nu doen om met deze consequenties om te gaan? Haar gezag wordt uitgedaagd en dat gezag is juist een vereiste om goed te functioneren. Het is dan ook onderdeel van de professionaliteit van de politie om deze uitdaging het hoofd te bieden. Dat betreft in de kern de vraag hoe om te gaan met de spanning tussen democratie en rechtsstaat. In de eerste plaats geldt voor de politie dat bij twijfel de rechtsstaat voor de democratie gaat. Wanneer een democratisch gekozen politicus zich buiten de rechtsstaat mocht begeven, dan kan de politie aanwijzingen van deze politicus niet opvolgen.

Ten tweede kan de politie haar gezag versterken door haar aan de rechtsstaat verbonden professionele en neutrale positie consequent uit te dragen. Dit kan ze op straat doen door de wet te handhaven met gevoel voor proportionaliteit en voor specifieke omstandigheden. Daarnaast kan de politie dit doen door actief aanwezig te zijn in het maatschappelijke debat. Daar kan ze verantwoording afleggen voor haar optreden en een opiniërende rol vervullen. Ten derde is het van belang dat de politie zich niet door het populistisch geluid laat uitlokken. Het is onverstandig om in de politieke strijd te belanden. Het direct confronteren van populistische politici zou meer op de weg moeten liggen van andere politici. Wanneer de politie zich in het politieke debat mengt loopt ze het risico zelf haar neutrale positie aan te tasten.

Dit is slechts een eerste aanzet voor een handelingsperspectief van de politie. Gezien de ernst van de populistische uitdaging is het raadzaam dat de politie deze aanzet vanuit haar praktijk toetst en uitwerkt. Dat kan eraan bijdragen dat ze haar uitgedaagde gezag ook in de toekomst behoudt.

Bibliografie

- ABTS, K. & RUMMENS, S. (2007). Populism versus democracy. *Political Studies*, 55, 405-424.
- AKKERMAN, T. (2003). Populism and democracy. Challenge or pathology? *Acta Politica*, 38, 147-159.
- ALBERTAZZI, D. & McDONNELL, D. (Eds.) (2008). *Twenty-first century populism. The spectre of Western European Democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- BITTNER, E. (1970). *The functions of the police in modern society. A review of background factors, current practices, and possible role models*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- BLAIR, I. (2005). *Dimbleby lecture 2005*. Verkregen op 7 december 2013 van [www. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4443386.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4443386.stm).
- BOSMA, M. (2010). *De schijn-elite van de valse munters*. Amsterdam: Bert Bakker.
- BRUIJN, H. DE (2010). *Geert Wilders in debat. Over de framing en reframing van een politieke boodschap*. Den Haag: Lemma.

- CANOVAN, M. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 42, 2-16.
- CLITEUR, P. (1996). Gezagscrisis heeft nu zelfs van Traa bereikt. *De Volkskrant*, 24 februari 1996.
- FENNEMA, M. (2010). *Geert Wilders. Tvenaarsleerling*. Amsterdam: Bert Bakker.
- FRISSEN, P. H. A. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- FRISSEN, P. H. A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- FUKUYAMA, F. (2011). *The origins of political order. From prehuman times to the french revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- HAGUE, R., HARROP, M. & BRESLIN, S. (1992). *Comparative government and politics. An introduction*. Houndmills: Macmillan Press Ltd.
- KANSIL, T. (2012a). *Gezag uitgedaagd. Over populisme en politie*. Den Haag: Nsob.
- KANSIL, T. (2012b). De poort van het gevoel. Over publiek debat en politie. *Justitiële verkenningen*, 5, 74-83.
- KOOLE, R. (2009). De Populismeparadox. *Socialisme & Democratie*, 66(9).
- KUITENBROUWER, J. (2010). *De woorden van Wilders en hoe ze werken*. Amsterdam: De bezige bij.
- KWARTIERMAKER NATIONALE POLITIE (2011). *Programmaplan nationale politie. Waakzaam en dienstbaar*, 19 september 2011. Verkregen op 27 november 2013 van <http://www.rijks-overheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/09/19/programmaplan-nationale-politie-waakzaam-en-dienstbaar.html>.
- LAKOFF, G. (2008). *The political mind. A cognitive scientist's guide to your brain and its politics*. New York: Penguin books.
- LUCARDIE, P. (2008). The Netherlands: Populism versus pillarization. In D. ALBERTAZZI & D. McDONNELL (Eds.), *Twenty-first century populism. The spectre of Western European Democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 151-165.
- LUCARDIE, P. & VOERMAN, G. (2012). *Populisten in de polder*. Den Haag: Boom.
- MALMSTRÖM, C. (2013). *Bijdrage aan high level conference against violent extremism*. Verkregen op 6 december 2013 van http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-59_en.htm.
- MEERSHOEK, G. (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- MUDDE, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PANIZZA, F. (Ed.) (2005). *Populism and the mirror of Democracy*. Londen/New York: Verso.
- RAAD VAN HOOFDCOMMISSARISSSEN (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- REINER, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

- ROSENTHAL, U. (2007). Politie en staat. In C. FIJNAUT, E. MULLER *et al.* (Ed.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, 19-44.
- STANLEY, B. (2008). The thin ideology of populism. *Journal of Political Ideologies*, 13(1), 95-110.
- TAMANAH, B. (2004). *On the rule of law. History, politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tweede Kamer (2007). 9494-5321.
- Tweede Kamer (2008). 5656-4012.
- Tweede Kamer (2009). 3131-2873.
- Tweede Kamer (2013a). 2013Z09449.
- Tweede Kamer (2013b). 2013Z13668.
- Tweede Kamer (2013c). 2013Z16541.
- UITERMARK, J., OUDENAMPSEN, M., VAN HEERIKHUIZEN, B. & VAN REEKUM, R. (Eds.) (2012). *'Power to the people'. Een anatomie van het populisme*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- VELDE, H. TE (2010). *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- VERSTEEG, W. & HAJER, M. (2010). Van ondergraving naar ondervraging. Over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld. In H. DIJSTELBLOEM, P. DEN HOED, J. W. HOLTSLAG & S. SCHOUTEN (Eds.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 333-360.
- WEBER, M. (2012). *Wetenschap als beroep/Politiek als beroep*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.
- WILDERS, G. (2005). *Onafhankelijkheidsverklaring*. Verkregen op 6 december 2013 van <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Beginselprogrammas/wilders/manifest.pdf>.
- WILDERS, G. (2010). *Speech Purmerend, 4 juni 2010*. Verkregen op 6 december 2013 van [HTTP://PVV.NL/INDEX.PHP/COMPONENT/CONTENT/ARTICLE/36-GEERT-WILDERS/2970-SPEECH-GEERT-WILDERS-PURMEREND](http://pvv.nl/index.php/component/content/article/36-geert-wilders/2970-speech-geert-wilders-purmerend).

2e proef Maklu

Het imago van de politie

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 99-108
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Marsha de Vries¹

Veiligheid is geen zaak van de politie alleen. Om effectief te kunnen zijn in het voorkomen en bestrijden van criminaliteit is de politie afhankelijk van samenwerking met de bevolking. De bereidheid daartoe is groter wanneer burgers een positief oordeel over de politie en haar feitelijk functioneren hebben. Dit artikel beschrijft de belangrijkste bevindingen van een onderzoek dat onlangs is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid.

De Nederlandse politie blijkt een redelijk positief imago onder een meerderheid van de bevolking te hebben. Toch verschilt het ideaalbeeld dat burgers hebben van de politie van hun beeld van het daadwerkelijk functioneren van politieagenten. Ook blijkt het vertrouwen van burgers in het instituut politie groter te zijn dan hun oordeel over het feitelijk functioneren van de politie. Met name de zichtbaarheid en bereikbaarheid van de politie in de wijk laten te wensen over. De wijze waarop de politie burgers bejegt blijkt van wezenlijk belang in hun oordeel over de politie.

1. Politie en bevolking

(...) while society creates legal authorities and institutions to manage problems of social order, the success of those authorities is ultimately linked to the attitudes and behaviors of people living within the communities involved. The work of the authorities is more difficult, and is sometimes impossible, without the active cooperation of the people in the community. (Tyler & Fagan, 2008, 262)

Het vertrouwen van burgers in de politie is van cruciaal belang. Veiligheid kan niet door de politie of door burgers alleen worden verzorgd. Om effectief te kunnen zijn in het bestrijden van criminaliteit en in het creëren van een veilige samenleving is het voor de politie van wezenlijk belang om samen te werken met de bevolking. Samenwerking tussen politie en burgers komt bij voorkeur tot stand op grond van het vertrouwen dat burgers hebben in het bestaan en handelen van overheidsinstanties als de politie, ook wel aangeduid als legitimiteit. Burgers werken in dat geval samen omdat zij het gevoel hebben dat dat de juiste manier van handelen is. Vertrouwen in de politie is om verschillende redenen van belang. Burgers die weinig vertrouwen hebben in de politie blijken minder vaak een beroep te doen op de politie wanneer zij hulp nodig hebben en blijken ook in mindere mate bereid om aangifte te doen of om als getuige delicten te rapporteren bij de politie. Daarnaast vergroot een vijandige houding onder de bevolking

¹ De auteur is zelfstandig docent/onderzoeker.

ten aanzien van de politie de kans dat de politie gebruik zal (moeten) maken van geweld (Smith & Hawkins, 1973; Tyler & Fagan, 2008).

De Nederlandse politie is sinds 1 januari 2013 op een nieuwe manier georganiseerd in de Nationale Politie. Deze nieuwe organisatievorm moet zijn vruchten gaan afwerpen op de mate van veiligheid in Nederland, maar zeker ook op het imago van de politie. Bij de Nederlandse Stichting Maatschappij en Veiligheid leefde de vraag wat onder burgers het huidige beeld is van de Nederlandse politie en welke verwachtingen er zijn naar aanleiding van de komst van de Nationale Politie. In dit artikel worden de bevindingen gepresenteerd van een onderzoek onder burgers dat is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- I. Welk imago heeft de politie onder de bevolking en hoe verhoudt dit zich tot haar ideaalbeeld van de politie?
- II. In hoeverre zijn er verschillen waarneembaar tussen verschillende groepen burgers en hun beeld van de politie en hoe kunnen eventuele verschillen worden verklaard?

In de volgende paragraaf wordt de methodologie van het onderzoek beschreven, waarna in paragraaf 3 aan de hand van eerder onderzoek naar de relatie tussen politie en bevolking het theoretisch kader met de belangrijkste begrippen en veronderstellingen wordt gepresenteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 4 weergegeven hoe het ideaalbeeld van de politie onder de bevolking eruitziet en wordt dat ideaalbeeld geconfronteerd met het beeld dat burgers hebben van (het functioneren van) de politie in de praktijk. In paragraaf 5 wordt het beeld dat burgers van de politie hebben verder uitgewerkt, waarna in paragraaf 6 wordt beschreven in hoeverre er verschillen waarneembaar zijn tussen de beelden die verschillende groepen burgers hebben van de politie en hoe eventuele verschillen verklaard kunnen worden. Tot slot wordt in paragraaf 7 een aantal conclusies gepresenteerd en wordt gereflecteerd op de betekenis van de bevindingen van dit onderzoek voor de Nederlandse politie.

2. Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze het onderzoek naar het imago van de politie is uitgevoerd. In opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid is een internetenquête voorgelegd aan een deel van de Nederlandse bevolking. De burgers die zijn benaderd zijn allen lid van een webpanel van Motivaction. Zij zijn onder meer geraadpleegd over hun ervaringen met de politie, het imago van de politie en hun visie op de taken van de politie. In totaal hebben 2.068 burgers in de leeftijdscategorie 15-75 jaar aan het onderzoek meegewerkt. De steekproef is representatief voor de variabelen leeftijd, geslacht, regio, burgerschapsstijl,² opleiding en mate van stedelijkheid van de woonomgeving.

Het beeld dat burgers hebben van de politie werd inzichtelijk gemaakt met behulp van een lijst met eigenschappen waarvan burgers moesten aangeven in hoeverre zij deze van toepassing vinden op de Nederlandse politie. Daarnaast is burgers gevraagd welke

² De internetenquête is afgenomen door marktonderzoeksbureau Motivaction. Motivaction onderscheidt acht sociale milieus met elk een eigen kijk op het leven. Bij elk milieu past een eigen burgerschapsstijl met specifieke opvattingen over doelen die de moeite waard zijn om na te streven in het leven, opvattingen over werken, over sociale relaties, vrije tijd en consumeren.

eigenschappen de politie zouden moeten kenmerken waarmee zicht is gekregen op hun ideaalbeeld van de politie. Vervolgens kon het beeld dat burgers van de politie hebben worden geconfronteerd met hun ideaalbeeld van de politie. Aansluitend is aan de hand van verschillende stellingen het imago van de politie in Nederland verder uitgediept en is met behulp van een factoranalyse inzichtelijk gemaakt welke dimensies onderscheiden kunnen worden binnen het imago van de politie. Hiertoe zijn, in overeenstemming met de stellingen betreffende het imago van de politie, de vragen over de kenmerkende eigenschappen van de politie getransformeerd tot stellingen en de bijbehorende antwoordcategorieën tot een vijfpuntsschaal.

3. Afbakening

In deze paragraaf wordt op basis van een literatuurstudie beschreven wat belangrijke factoren zijn die het oordeel van burgers over de politie beïnvloeden en wordt vervolgens ingegaan op het belang van een onderscheid tussen verschillende bevolkingsgroepen in een onderzoek naar de relatie tussen politie en bevolking.

3.1. Waarop beoordelen burgers de politie?

Legitimiteit is een multidimensionaal begrip; het uitoefenen van macht kan als legitiem worden beschouwd wanneer (1) macht wordt uitgeoefend in overeenstemming met bestaande regels, (2) deze regels gebaseerd zijn op waarden die worden gedeeld door machthebbers en hun ondergeschikten en (3) er aantoonbaar sprake is van instemming van ondergeschikten met de machtsrelatie (Beetham, 1991). Verschillende factoren blijken van invloed op de legitimiteit die een organisatie als de politie krijgt toegekend. Op basis van eerder onderzoek kan worden geconcludeerd dat het in een onderzoek naar het imago van de politie onder de bevolking in het bijzonder interessant is te kijken naar het beeld dat burgers hebben van de politie waar het gaat om:

- de bejegening van burgers, waarbij onder andere eigenschappen als eerlijkheid, rechtvaardigheid, respect en objectiviteit een rol spelen;
- de maatschappelijke betrokkenheid van politiefunctionarissen;
- de competenties c. q. vaardigheden waarover politiefunctionarissen beschikken;
- de bereik- en beschikbaarheid van de politie;
- de effectiviteit van de politie.

Vooraf het oordeel dat burgers hebben over de eerlijkheid en rechtvaardigheid van de procedures die door de autoriteiten worden gehanteerd bij het nemen van beslissingen is cruciaal in de legitimiteit die deze autoriteiten krijgen toegekend en de eerlijkheid van procedures weegt zwaarder dan de gepercipieerde wenselijkheid of eerlijkheid van de uitkomsten van de betreffende procedures. Met andere woorden, de politie kan legitimiteit verkrijgen door in het persoonlijk contact burgers op een eerlijke manier te behandelen. Wanneer de politie op eerlijke wijze procedures toepast dan zou haar legitimiteit zelfs kunnen toenemen wanneer zij beperkingen of sancties oplegt aan burgers (Sunshine & Tyler, 2003; Tyler & Wakslak, 2004; Tyler & Fagan, 2008). Naast deze procedurele rechtvaardigheid, waarin de bejegening van burgers door de politie de kern vormt, zijn er op basis van eerder onderzoek (Stoutland, 2001; de Vries & Van der Vijver, 2002; Ringeling & Van Sluis, 2011) nog andere factoren te onderscheiden die

van belang zijn in het oordeel van burgers over de politie en die daarmee van invloed zijn op de legitimiteit van de politie.

In de eerste plaats de maatschappelijke betrokkenheid van de politie, met andere woorden, de mate waarin politiefunctionarissen bekend zijn met de zorgen van burgers en tegemoet komen aan de specifieke behoeften in de samenleving. Voor burgers is ook van belang of politieagenten, wanneer zij van goede wil zijn, wel de middelen hebben en in staat zijn om op te treden en hun afspraken na te komen. Met andere woorden, beschikken politiefunctionarissen wel over de eigenschappen en vaardigheden om op een juiste wijze invulling te kunnen geven aan hun taken?

Verder is de bereik- en beschikbaarheid van de politie belangrijk voor burgers. Het gaat dan onder meer om de vraag of de politie überhaupt wel aanwezig en benaderbaar is wanneer de burger haar nodig heeft.

Ook de mate waarin de politie effectief wordt geacht in het handhaven van de wet, het zorgen voor veiligheid en de aanpak van criminaliteit speelt een rol in het oordeel van burgers over de politie en daarmee in de legitimiteitstoekenning door burgers. Hoewel de effectiviteit van de politie door verschillende onderzoeken (Van der Vijver, 2007; de Vries & Van der Vijver, 2002) van (groot) belang wordt geacht in de oordeelsvorming van burgers constateren Jackson *et al.* (2013) dat, in ieder geval in het Verenigd Koninkrijk, de bejegening van burgers door de politie en de maatschappelijke betrokkenheid van de politie van groter belang zijn dan de (vermeende) effectiviteit van de politie. Desondanks moet de invloed van het feitelijk functioneren van de politie op de oordeelsvorming van burgers niet worden overdreven. Uit onderzoek (Ringeling & Van Sluis, 2011) blijkt dat in het algemeen kan worden gesteld dat de oordelen van burgers slechts in beperkte mate betrekking hebben op het feitelijke functioneren van de politie. Oordelen zouden eerder het resultaat zijn van verwachtingen en de manier waarop aan die verwachtingen wordt voldaan.

Naast voorgaande factoren, die alle betrekking hebben op het feitelijke functioneren van de politie, lijkt er nog een andere factor van belang in het oordeel van burgers over de politie. Verschillende auteurs (Terpstra, Van Stokkom & Gunther Moor 2010; Van der Vijver, 2007) wijzen erop dat de politie kan rekenen op een zekere mate van institutionele legitimiteit die los staat van haar feitelijke functioneren; een soort basisvertrouwen in de politie als een organisatie met een belangrijke functie op het terrein van veiligheid en handhaving van de rechtsorde. Een belangrijke bron hiervan wordt wel aangeduid met de term institutioneel vertrouwen; het vertrouwen dat bestaat in verschillende instituties binnen een maatschappij (Wyers & Hartogh, 2007).

3.2. De bevolking is divers

Verschillende onderzoeken (Smith & Hawkins, 1973; Cao, Frank & Cullen, 1996; Home Office, 2001) laten zien dat in de Verenigde Staten en West-Europa een meerderheid van de burgers een positief oordeel heeft over de politie. In Nederland bleek in 2008 bijna driekwart van de bevolking vertrouwen uit te spreken in de politie (Bijl, Boelhouwer, Cloin & Pommer, 2009). Meer recent verschaft ook de Veiligheidsmonitor 2012 inzicht in het oordeel van de Nederlandse burger over de politie. Wanneer burgers wordt gevraagd naar het functioneren van de politie dan blijkt dat ruim veertig procent van de mensen

met een oordeel hierover (zeer) tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt en in het algemeen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). Toch blijkt uit verschillende publicaties (Bradley, 1998; de Vries & Van der Vijver, 2002; Agelink 2011) dat in onderzoek naar verwachtingen van en oordelen over de politie de bevolking niet als eenheid benaderd zou moeten worden, maar als een aantal afzonderlijke groepen die van elkaar kunnen worden onderscheiden op basis van kenmerken als levensfase/leeftijd, etniciteit, inkomen, opleidingsniveau en geslacht. Ook zouden verschillen in de veiligheidsbeleving van burgers tot een verschillend oordeel over de politie (kunnen) leiden en blijkt dat verschillende groepen burgers verschillen in zowel de frequentie van contacten als ook in hun oordelen over de contacten met de politie (zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). In een onderzoek naar het imago van de politie is het dus interessant om aandacht te besteden aan de invloed van kenmerken als geslacht, leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, stedelijkheid van de woonomgeving, veiligheidsgevoel en ervaringen met de politie.

4. Beelden van de politie: ideaal versus werkelijkheid

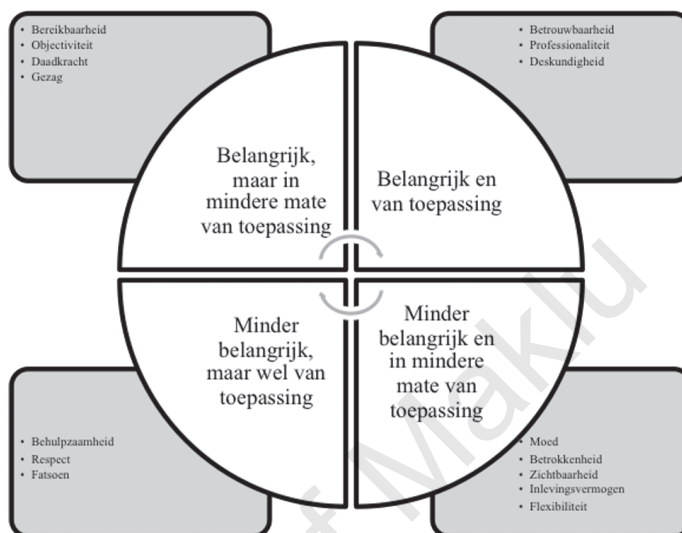
Het is nu interessant om te kijken naar de resultaten van het onderzoek dat in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid werd uitgevoerd. Allereerst het beeld dat burgers hebben van de huidige politie. Wanneer burgers wordt gevraagd welke eigenschappen zij kenmerkend vinden voor de Nederlandse politie, dan blijkt dat als positieve eigenschappen in het bijzonder fatsoen, behulpzaamheid, betrouwbaarheid en professionaliteit worden genoemd. Ongeveer de helft van de burgers geeft aan deze eigenschappen (zeer) goed van toepassing te vinden op de Nederlandse politie. Eigenschappen die burgers relatief vaak (totaal) niet bij het huidige politieapparaat vinden passen zijn flexibiliteit, gezaghebbendheid, zichtbaarheid/aanwezigheid, betrokkenheid bij de burger en bereikbaarheid. Deze eigenschappen worden door bijna een derde van de burgers (totaal) niet van toepassing geacht op de Nederlandse politie.

Wanneer we nu vervolgens kijken naar de eigenschappen waaraan de Nederlandse politie volgens burgers idealiter zou moeten voldoen dan blijkt dat, hoewel alle eigenschappen door zo'n negentig procent van de burgers als belangrijk worden gezien, het grootste belang wordt toegekend aan de eigenschappen betrouwbaarheid, bereikbaarheid, professionaliteit en onpartijdigheid/objectiviteit. De eigenschappen moed en flexibiliteit worden relatief gezien het minst van belang geacht voor de Nederlandse politie. Een vergelijking van het oordeel van burgers over de Nederlandse politie en hun ideaalbeeld van de politie wijst uit dat ideaal en werkelijkheid verschillen. De politie blijkt boven verwachting te presteren waar het gaat om de eigenschappen fatsoen, behulpzaamheid en moed. De bereikbaarheid, betrouwbaarheid, gezaghebbendheid en onpartijdigheid van de politie liggen het verst af van het ideaalbeeld van de politie dat burgers voor ogen hebben. Op basis van voorgaande inzichten is het nu mogelijk ideaal en werkelijkheid met elkaar te confronteren (zie figuur 1).

Belangrijke eigenschappen waarover de huidige politie volgens burgers beschikt zijn betrouwbaarheid, professionaliteit en deskundigheid. De eigenschappen bereikbaarheid, objectiviteit, daadkracht en gezag zijn voor verbetering vatbaar. Minder belangrijk volgens burgers, maar wel aanwezig in de huidige politieorganisatie zijn de eigenschappen behulpzaamheid, respect en fatsoen. Moed, betrokkenheid, zichtbaarheid,

inlevingsvermogen en flexibiliteit zijn eigenschappen die van minder belang worden geacht en die volgens burgers ook in mindere mate van toepassing zijn op de Nederlandse politie.

Figuur 1. Eigenschappen van de Nederlandse politie: ideaal versus werkelijkheid



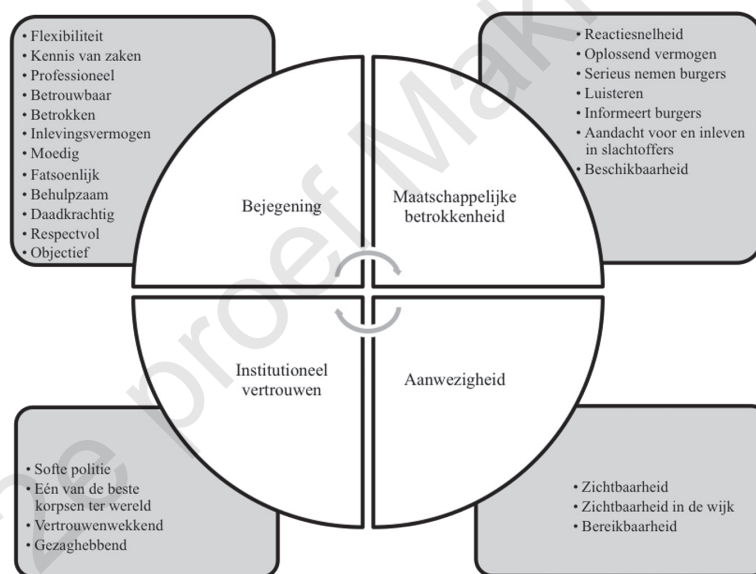
5. Imago nader verkend

Vervolgens is aan de hand van verschillende stellingen het imago van de politie in Nederland verder uitgewerkt. Een ruime meerderheid van de burgers blijft van mening te zijn dat er te weinig respect in de samenleving is voor de politie. Burgers onderkennen daarmee een kritische houding vanuit de bevolking ten aanzien van de politie, een constatering die ook in eerder onderzoek reeds naar voren kwam (zie ook de Vries & Van der Vijver, 2002; Ringeling & Van Sluis, 2011). Een meerderheid van de burgers heeft kritiek op het feit dat de politie te weinig gezag zou uitstralen, dit bleek ook reeds in voorgaande paragraaf waar gezag werd getypeerd als belangrijke eigenschap die in mindere mate van toepassing is op de Nederlandse politie. Ook wordt het optreden van de Nederlandse politie door een meerderheid van de burgers als veel te soft bestempeld, een constatering die de daadkracht van de politie betreft. Daadkracht is eveneens een eigenschap waarvan in de vorige paragraaf reeds werd geconstateerd dat deze door burgers als belangrijk wordt gezien, maar slechts beperkt van toepassing wordt geacht op het huidige politieapparaat. Verder zijn er meer burgers ontevreden dan tevreden over de zichtbaarheid van en communicatie (informer en luisteren) door de politie en geven vier van de tien burgers aan geen vertrouwen te hebben in de politie. Burgers blijken meer tevreden over de mate waarin de politie hen serieus neemt en over de snelheid waarmee de politie ter plaatse is wanneer zich een incident heeft voorgedaan. Ten aanzien van de bereikbaarheid van de politie, een eigenschap die door burgers van belang wordt geacht, maar die relatief veel burgers als niet kenmerkend voor de Nederlandse politie zien, valt op dat een kwart van de burgers aangeeft dat de politie niet

goed bereikbaar is, terwijl veertig procent van de burgers de politie wel goed bereikbaar vindt. Hier lijkt het beeld van de politie dus enigszins positiever uit te vallen dan op grond van het voorgaande te verwachten was.

Factoranalyse³ wijst uit dat het imago van de politie onder de bevolking bestaat uit verschillende dimensies, namelijk: bejegening, maatschappelijke betrokkenheid, institutioneel vertrouwen en aanwezigheid. In de volgende figuur is te zien uit welke kenmerken de verschillende dimensies zijn opgebouwd. Wanneer naar de gemiddelde scores op de verschillende dimensies wordt gekeken dan blijken burgers het meest positief ten aanzien van de dimensie die als institutioneel vertrouwen is gekwalificeerd, gevolgd door de bejegening door en de maatschappelijke betrokkenheid van de politie. Op de dimensie aanwezigheid scoort de politie het minst positief. Met andere woorden, het basisvertrouwen van burgers in het instituut politie blijkt groter te zijn dan het vertrouwen dat burgers hebben in het feitelijke functioneren van de politie.

Figuur 2. Dimensies in het imago van de politie



³ Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1 Bejegening	14,113	48,664	48,664	8,423	29,045	29,045
2 Maatschappelijke betrokkenheid	2,123	7,321	55,985	5,861	20,212	49,257
3 Institutioneel vertrouwen	1,466	5,056	61,042	2,406	8,297	57,554
4 Aanwezigheid	1,017	3,505	64,547	2,028	6,993	64,547

Extraction Method: Principal Component Analysis.

6. Eigenschappen van burgers en het imago van de politie

In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre er verschillen waarneembaar zijn tussen de beelden die verschillende groepen burgers van de politie hebben en naar de wijze waarop eventuele verschillen verklaard kunnen worden. Wanneer het imago van de politie als geheel en de vier dimensies daarbinnen in ogenschouw worden genomen, dan blijken kenmerken van burgers slechts in zeer geringe mate van invloed te zijn op het imago dat burgers toekennen aan de politie. Slechts twee procent van het imago van de politie wordt verklaard door de kenmerken van burgers die in dit onderzoek zijn meegenomen.⁴ Alleen de kenmerken leeftijd, stedelijkheid van de woonomgeving en ervaringen met de politie blijken significant samen te hangen met imago, al is die samenhang bepaald niet sterk.⁵ Het imago van de politie is positiever onder ouderen dan onder jongeren en is positiever onder burgers die wonen in een landelijke omgeving dan onder stedelingen. Burgers die in contact zijn geweest met de politie blijken een positiever beeld van de politie te hebben dan burgers die geen ervaringen hebben met de politie, al is dat verband niet sterk. Zo'n 95 procent van de burgers geeft aan op de een of andere manier contact te hebben gehad met de politie; bijvoorbeeld als slachtoffer, als gevolg van slachtofferschap in de persoonlijke omgeving, door een gesprek met een (wijk)agent of bij het uitdelen van een bekeuring. Het contact dat men over het algemeen met de agenten heeft gehad wordt door ruim veertig procent van de burgers als positief beoordeeld. Wanneer de burgers die een bekeuring hebben ontvangen niet worden meegenomen in de analyse dan blijkt een groter aandeel van ruim vijftig procent van de burgers positief over de politie.

Onder de burgers die het contact over het algemeen als positief hebben ervaren bestaat vooral het gevoel dat men serieus genomen wordt. Ook de behulpzaamheid, het correcte en vriendelijke handelen van de agenten worden vaak genoemd als redenen voor een positief oordeel. Burgers die zich negatief uitspreken over het contact met de politie geven aan zich niet serieus genomen te voelen door agenten of zijn van mening dat de agent een ongepaste houding aannam. Burgers die een bekeuring ontvingen van de politie zijn met name ontevreden over deze aspecten van de bejegening door de politie. Een geïnteresseerde en correcte houding van de agent blijkt dus bepalend voor

⁴ $R^2=0,021$; $F=2,898$; $Sig. =0,003$.

⁵ Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	84,645	1,449		58,413	,000
	Leeftijd	-1,911	,746	-,078	-2,562	,011
	Geslacht	-,046	,413	-,003	-,111	,912
	Opleiding	-,402	,476	-,027	-,845	,398
	Inkomen	,382	,452	,028	,845	,399
	Stedelijkheid	-1,097	,431	-,078	-2,547	,011
	Veiligheidsgevoel eigen buurt	-,114	,577	-,008	-,198	,843
	Veiligheidsgevoel algemeen	,814	,529	,060	1,540	,124
	Contact met politie	-2,688	1,124	-,072	-2,392	,017

a. Dependent Variable: Imago

het oordeel over het contact met de agenten. Bij een gebrek aan deze houding blijkt het oordeel al snel negatief uit te vallen.

7. Tot slot

Geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse politie een redelijk positief imago heeft onder een meerderheid van de bevolking. De meeste burgers zijn te spreken over het fatsoen, de behulpzaamheid, de betrouwbaarheid en de professionaliteit van de politie. Burgers zijn het minst positief over de flexibiliteit, gezaghebbendheid, zichtbaarheid, betrokkenheid bij de burger en bereikbaarheid van het huidige politieapparaat. Het ideaalbeeld dat burgers hebben van de politie en het beeld dat zij hebben van het daadwerkelijk functioneren van de politie lopen uiteen. De bereikbaarheid, betrouwbaarheid, gezaghebbendheid en objectiviteit van de politie staan het verst af van het ideaalbeeld van de politie dat burgers voor ogen hebben, terwijl burgers aangeven met name deze eigenschappen van groot belang te vinden.

Nadere analyse leert dat het imago van de Nederlandse politie bestaat uit vier dimensies: de bejegening van burgers door de politie, de maatschappelijke betrokkenheid van politiefunctionarissen, het institutioneel vertrouwen van burgers in de politie en de aanwezigheid van de politie op straat. Het beeld dat burgers hebben van de politie als instituut binnen onze samenleving blijkt positiever te zijn dan het beeld dat burgers hebben van het feitelijk functioneren van de politie. Daarbij is men het minst positief over de aanwezigheid, dat wil zeggen, de zicht- en bereikbaarheid van de politie in de wijk en in het algemeen.

Verschillen in het imago van de politie onder burgers worden nauwelijks verklaard door individuele kenmerken als leeftijd, geslacht, inkomens- en opleidingsniveau, stedelijkheid van de woonomgeving, veiligheidsgevoel en ervaringen met de politie. Slechts de tevredenheid over ervaringen met de politie biedt een werkelijk aannemelijke verklaring voor verschillen in het imago dat de politie onder burgers heeft. Vooral de bejegening van burgers door de politie blijkt van belang.

Kortom, wil de Nederlandse politie haar legitimiteit vergroten en daarmee de samenwerking met burgers verbeteren, dan is het in het bijzonder van belang te investeren in een correcte bejegening van burgers. Hoewel de aanwezigheid in de wijk in mindere mate van invloed is op het imago van de politie, is dit wel een aspect van het politiewerk dat momenteel door burgers als zorgwekkend wordt aangemerkt en dat voor verbetering vatbaar is.

Bibliografie

AGELINK, M. (2011). *Attitude t. o. v. de Politie: Beïnvloedingsfactoren*. Enschede: Universiteit Twente.

AIT MOHA, A., VERHEGGEN, P. P. & VISSCHER, J. (2013). *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*. Amsterdam: Motivaction.

BEETHAM, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Basingstoke/New York: Palgrave.

- BIJL, R., BOELHOUWER, J., CLOÏN, M. & POMMER, E. (Eds.) (2009). *De sociale staat van Nederland 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (2013). *Veiligheidsmonitor 2012*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- DE VRIES, M. S. & VAN DER VIJVER, C. D. (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- RINGELING, A. & VAN SLUIS, A. (2011). *Verkenning naar het thema 'gezag'. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- SMITH, P. E. & HAWKINS, R. O. (1976). Victimization, Types of Citizen-Police Contacts, and Attitudes toward the Police. *Law & Society Review*, 8(1), 135-152.
- STOUTLAND, S. E. (2001). The Multiple Dimensions of Trust in Resident/Police Relations in Boston. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(3), 226-256.
- SUNSHINE, J. & TYLER, T. R. (2003). The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513-548.
- TERPSTRA, J., VAN STOKKOM, B. & GUNTHER MOOR, L. (2010). Inleiding: de opdracht van de politie. In B. VAN STOKKOM, J. TERPSTRA & L. GUNTHER MOOR (Eds.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen/Dordrecht: Maklu/SMVP, 7-23.
- TYLER, T. R. & FAGAN, J. (2008). Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help The Police Fight Crime In Their Communities. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6(231), 231-275.
- TYLER, T. R. & WAKSLAK, C. J. (2004). Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority. *Criminology*, 42(2), 253-281.
- VAN DER VIJVER, C. D. (2007). Legitimiteit, gezag en politie; een verkenning van heden-daagse dynamiek. In C. D. VAN DER VIJVER & F. VLEK (Eds.), *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Apeldoorn: IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap, reeks Politiewetenschap nr. 34, 15-132.

De legitimiteit van de politie is haar zorg niet

Twee stellingen beargumenteerd

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 109-122
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Piet van Reenen¹

Ik stel in dit artikel de vraag aan de orde of er wel sprake is van een legitimiteitsprobleem voor de politie in Nederland. Mijn stelling is, dat dat niet het geval is; er is geen legitimiteitsprobleem. Ik constateer daarnaast dat in Nederland de nieuwe nationale politie zich als één van haar doelen stelt om meer legitimiteit te verwerven. Het is één van de drie strategische doelstellingen van de nieuwe nationale politie en de drie zijn nauw met elkaar verbonden.

‘Het verbeteren van de politieprestaties kan niet los worden gezien van het vergroten van de legitimiteit van en het vertrouwen in de politie. De gedachte hierachter is niet alleen dat in een democratische samenleving politieprestaties en het vertrouwen in de politie elkaar versterken, maar ook dat het resultaat van politiewerk nooit ten koste mag gaan van de legitimiteit van de politie’ (Realisatieplan Nationale politie, 2012).

De politie draagt, dit plan volgend, dus zorg voor het behoud van haar eigen legitimiteit. Ook dat, en dat is mijn tweede stelling, acht ik in de meeste gevallen onjuist; legitimiteitsvorming en behoud zijn bij uitstek politieke functies en geen politieke. Bezorgdheid is daarnaast, in ieder geval in Nederland op dit moment, onnodig.

1. Inleiding

Ik wil in dit artikel deze twee stellingen – dat er geen legitimiteitsprobleem is en dat de zorg voor het behoud van legitimiteit een politiek en geen politieel specialisme is – toelichten en verdedigen. Ik doe dat door legitimiteit terug te brengen naar zijn klassieke sociologische betekenis en daarvan de gevolgen te schetsen. Daarnaast onderscheid ik legitimiteit systematisch van de noties ‘vertrouwen in de politie’ en de ‘effectiviteit van de politie’. Dat is nodig omdat de combinatie van deze begrippen leidt tot een merkwaardige brei van beschouwingen en interpretaties van gegevens over tevredenheid met politieprestaties, over vertrouwen in de politie en over verwachtingen ten aanzien van de resultaten van politie soms gemixt met schattingen – of slechter nog, opinies – over politieke legitimiteit. Vooral ‘vertrouwen’ is een begrip dat bij voortduring samen met

¹ Emeritus hoogleraar Politie en Mensenrechten Universiteit Utrecht en zelfstandig consultant in Zetten.

legitimiteit wordt gebruikt. De twee begrippen lijken soms min of meer inwisselbaar en het resultaat ervan is verwarring. De recente studie van Van der Veer *et al.* (2013) over vertrouwen in de politie bijvoorbeeld vlecht de twee begrippen in elkaar. Ze ziet legitimiteit als één van de perspectieven op vertrouwen naast vier andere en laat het er, als het gaat om de relatie tussen die perspectieven en het vertrouwensbegrip bij, om op te merken dat het zowel bij legitimiteit als bij vertrouwen om gelaagde begrippen gaat. Ook de *state of art* studie van de Politieacademie over gezag inventariseert en weerspiegelt daarmee die verwarring (Ringeling & Van Sluis, 2011). Jansen *et al.* (2012) hebben een eigen ordening van het legitimiteitsbegrip ontwikkeld en koppelen gezag en kwaliteit van werken via een ingewikkeld schema aan elkaar. Een schema dat toch ook niet overtuigt. En bovendien: de koppeling van legitimiteit en effectiviteit, hoe begrijpelijk ook, acht ik onjuist. Er is, zo luidt mijn stelling, geen direct verband tussen de bereidheid om de legitimiteit van de politie te erkennen en zich daaraan te onderwerpen en de effectiviteit van haar optreden. Gezien de al decennia treurig stemmende ophelderingspercentages, als dat een eerste indicatie mag zijn, zou de legitimiteit van de politie intussen naar een tragisch dieptepunt moeten zijn gezakt (De Koning, 2012). Daar lijkt het in werkelijkheid niet op.

Het is ook nog om een andere reden gewenst om het legitimiteitsbegrip aan te scherpen, dat is omdat een deel van de argumentatie voor de invoering van community policing in ons land, maar vermoedelijk ook in andere landen, is ontleend aan de stelling dat daarmee de legitimiteit van de politie kan worden behouden of vergroot. Dat lijkt mij, als daar geen bewijs voor wordt aangevoerd en dat heb ik tot nu toe niet gevonden, voorshands een droom.

De reden om terug te gaan naar de eerdere betekenis van legitimiteit is niet om een theoretische scherpshijp oefening te doen, maar vanwege de mogelijk praktische consequenties van zo'n exercitie. Wanneer legitimiteitsbehoud of -verwerving niet of niet langer een strategische probleem is voor de politie, is ze van een last bevrijd. Beleidsontwikkeling, politiestrategieën en de aanpak het dagelijkse werk van de politie kunnen aangevat worden zonder zich te hoeven bekreunen om het zo vitale legitimiteitsprobleem. Dat is aan anderen. Veel successen kunnen gewoon successen zijn en de meeste fouten gewoon fouten en nog maar heel zelden hoeft de vraag naar de mate van vrijwillige onderschikking aan de politie gesteld te worden. Een verademing, zo lijkt me.

Ik maak in mijn beschouwing uitgebreid gebruik van de boeiende vergelijkende studie van Van der Veer *et al.* (2013) over vertrouwen in de politie in een aantal Europese landen, de studie waarvan ik zojuist het losse gebruik van het legitimiteitsbegrip bekritiseerde. Daarnaast ben ik in dialoog met een artikel van Terpstra & Trommel (2009), die een koppeling aanbrengen tussen effectiviteit en legitimiteit van de politie en daarbij en passant ook het vertrouwen in de politie als factor meenemen.

2. Legitimiteit

Ik herstel in dit artikel het onderscheid tussen legitimiteit en vertrouwen. Samengevat heeft het verschil tussen legitimiteit en vertrouwen betrekking op drie zaken. De eerste is dat legitimiteit is voorbehouden aan de overheid en dus specifiek dan het niet aan politieke macht gebonden begrip vertrouwen. Loader & Mulcahy (2003) raken aan het zelfde punt, de politie is geen bedrijf:

'The managerialization of the police is based on the assumption that in many respects police organizations do not differ from any other business organization. According to this view, police organizations should primarily be evaluated in terms of their output performance. However, in the long run and almost unnoticed, this may undermine the symbolic power of the police. In this sense the managerialization is a form of demythologization, which may erode the police legitimacy and authority' (Loader & Mulcahy, 2003).²

Vertrouwen als begrip, en dat is een uitvloeisel van de eerste constatering, heeft geen betrekking op de vrijwillige onderschikking aan macht, en dat is juist de kern van het legitimiteitsbegrip. Legimiteitserkenning door wat nog steeds machtssubjecten mag heten, is een daad van acceptatie, soms zelfs van onderwerping, van de bereidheid om te gehoorzamen en het is daarnaast ook de bereidheid om tot op grote hoogte af te zien van het eigen recht op en de eigen capaciteit voor geweld. Daarnaast, en dat is het derde verschil, heeft legitimiteit betrekking op de lange termijn, op duurzaamheid van relaties, op institutionalisering van verhoudingen tussen overheid en burgers. Vertrouwen mist dat element, het heeft op de korte termijn betrekking.

Ik ga eerst in op het legitimiteitsbegrip, vertrouwen komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Max Weber opnieuw gezien

Max Weber heeft het legitimiteitsbegrip de sociale en politieke wetenschappen gezaghebbend binnengebracht. Het ging hem erom een antwoord te zoeken op de vraag hoe duurzame politieke machtsrelaties tot stand komen en in stand kunnen blijven. Waarom onderschikken mensen zich vrijwillig aan een overheid of een machthebber en hoe verduurzaamt die vrijwillige onderschikking zich? Het was een vraag naar de verklaring van een politieke en maatschappelijke orde. Het ging hem in het antwoord dat hij formuleerde dan ook niet om de eb en vloed van gedrag dat van dag tot dag verschilt, van een publieke opinie die snel verandert, van vertrouwen dat komt en gaat, het ging hem om de vormgeving van een stabiele politieke orde en dus een stabiele samenleving, het ging hem om de voorspelbaarheid van gedrag en dus om gronden waarop mensen zich vrijwillig en langdurig onderschikken aan politieke macht en ja zeggen tegen de eis van het recht op gehoorzaamheid van overheden. Die aandacht voor duurzaamheid is wat Weber onderscheidt van bijvoorbeeld Jansen *et al.* (2012) die belonings- en sanctiemiddelen die de overheid te beschikking heeft tot het legitimiteitarsenaal van de overheid rekenen. In mijn visie staat dat arsenaal daar betrekkelijk los van, behalve als je ze ziet als middelen om tekortschietende legitimiteit aan te vullen.

Weber wees instituties aan, min of meer vaste arrangementen, organisatievormen ondersteund door een cultuur die die structuren mee vormt en steunt, als dragers van een politieke orde. Legitimiteitspretenties (*Anspruch*) worden dus gesteld vanuit een politiek systeem, door instituties die zich daarbinnen manifesteren en door individuen of groepen. Alleen wanneer die aanspraken op een recht op gehoorzaamheid worden erkend en gehonoreerd door burgers, is er van legitieme macht sprake. Er is dus systeem legitimiteit, legitimiteit van instituties en legitimiteit van politieke actoren

² Citaat uit Terpstra & Trommel (2009).

– regeringen, ministers en andere bestuurders – die zich binnen dat systeem en die instituties manifesteren. De mate van legitimiteit van deze gremia kan verschillen. Brede en of sterke aanvaarding leidt tot een sterke legitimiteit van politiek systeem en instituties, een zwakke legitimiteit kan leiden tot een crisis. Die kan ook weer het systeem betreffen, maar zich ook beperken tot instituties of politieke ambtsdragers en is in dat geval dus vanuit het perspectief van het behoud van macht minder bedreigend.

De objectiviteit van de wet

Interessant is in dit opzicht het verschijnsel van de wet als apolitiek en neutraal gegeven. Met wetten is iets vreemds aan de hand. Het zijn de bij uitstek politieke wilsuitingen van een overheid, aan procedurele eisen gebonden en er ligt, eenmaal aangenomen, een verplichting onder om te gehoorzamen. Die gehoorzaamheid wordt desnoods afgedwongen. Dat is, wat afwijkend gedefinieerd, de essentie van Webers rationele legitimiteitsmodel. Het wonderlijke is dat het politieke karakter van wetten, eenmaal van kracht, al snel naar de achtergrond verdwijnt, en ze krijgen een soort objectief of neutraal karakter. Er is een wet en daaraan moet je je houden. Dat is de manier waarop legitimiteit werkt. Het politieke karakter verdwijnt, althans wordt niet meer herkend. Niet definitief want het kan weer tot leven gewekt worden, maar dan is er iets aan de hand. De aanvaarding van het politieke systeem en van de wilsuitingen ervan en het geloof in de juistheid ervan, heeft de neiging om systeem en wilsuitingen te depolitiseren en tot een soort vanzelfsprekend en objectief gegeven te maken. De orde die wordt gecreëerd of veranderd door politieke wilsuitingen wordt na verloop van tijd als een objectief, of wellicht beter, politiek neutraal gegeven beschouwd. De orde als vanzelfsprekendheid. Dat er door een onafhankelijke rechter wordt recht gesproken met behulp van die wetgeving, versterkt die opvatting nog. Zo werkt legitimiteit en zo gaat macht vanzelf spreken, in dit geval de legitimiteitsvorm die Weber (1972) als rationeel omschrijft. Oomen observeert dit mechanisme treffend in internationale verhoudingen.

'A final factor explaining why the law (be it under the name of human rights or justice) became one of the main avenues of international engagement in the late 1990s, lies in the perceived characteristics of the law itself. Often deemed neutral, universal and above all a-political, the law seemingly has qualities that other forms of intervention (military, diplomatic) lack' (Oomen, 2005, 893).

Geweld

Legitimiteit geldt ook de aanvaarding van de monopolisering van dwang en geweld, van rechtspraak en sanctietoepassing door de overheid; het monopolie van legitiem fysiek geweld (Weber, 1972). En dus ook van de ordehandhavend en opsporende rol van de politie. Ook dat monopolie is in eerste instantie een pretentie van macht, tot het wordt erkend door machtssubjecten. Het is door de massale erkenning van die monopoliepositie en de brede bereidheid binnen de samenleving om zelf af te zien van geweld en van dreiging en zich dus te schikken, dat legitimiteit van politieke macht mogelijk wordt. Dwang en geweld worden zo de specifieke middelen van de staat en de legitimering van het alleenrecht daarop is essentieel voor het handelen van en vanuit de overheid. Hoe breder die erkenning hoe marginaler vervolgens het feitelijke geweld van en het verzet tegen de overheid.

Dat perspectief op macht en op geweld en de relatie van de politie met macht en politieke legitimiteit wordt gemist in het vertrouwensbegrip. Zo stellen Van der Veer *et al.* dat vertrouwen in de politie neerkomt op 'de overtuiging dat de politie er is wanneer je haar nodig hebt, dat de politie vanuit de juiste motieven opereert, dat zij competent is en zich in haar optreden laat leiden door het algemeen belang' (Van der Veer *et al.*, 2013). Dat is een mooie omschrijving, maar ze laat het element dat juist essentieel is voor het functioneren van de politie en dat haar onderscheidt van andere (overheids-) diensten buiten beschouwing.

Tussen fluctuatie en crisis: functionele legitimiteit

Legitimiteit fluctueert, ik noemde het al en dus ook de bereidheid van mensen om zich vrijwillig te onderschikken. Gehoorzaamheid aan regelgeving is nooit compleet, periodes van conformisme worden afgewisseld door protest en bredere regelovertreding. Van Lochem (2013) bijvoorbeeld constateert in zijn proefschrift over rechtsrelativering een verminderde aandacht voor het recht bij het handelen van de overheid de afgelopen jaren; van ministers, ambtenaren, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Verklaringen heeft Van Lochem alleen als hypothesen, hij zoekt ze in democratisering en bestuursrechtelijke ontwikkeling. Ook over de consequenties kan verschillend gedacht worden.

Webers legitimiteit kent dus dynamiek. Opvallend was de legitimiteitsterugval aan het eind van de jaren zestig. Die crisis betrof niet het politieke systeem als zodanig, maar wel de politieke instituties (Kennedy, 1995). Mijn eerste reflectie op het legitimiteitsbegrip had betrekking op mijn politie-ervaringen in de jaren zestig en begin jaren zeventig, toen er ook naar mijn opvatting sprake was van een politieke legitimiteitscrisis. Ik beschreef toen hoe de politie steun voor haar handelen ging zoeken in haar eigen optreden. Die crisis betrof de hantering van geweld, maar ook het bredere optreden. De politie ging pogingen doen om zelf zorg dragen voor althans een deel van haar eigen legitimiteit en politieke overheden gingen zich met het tot dan toe bij de politie berustende geweld bemoeien (Van Reenen, 1974; Van Reenen, 1979).

Naast de drie legitimiteitgronden van Weber was er nog een vierde: functionele legitimiteit, waarin de aanvaarding van macht zou zijn gebaseerd op de gepercipieerde deskundigheid van de handelende overheid (Mannheim, 1940), de ontwerper van die vierde grond. De achterliggende gedachte is dat het gedrag van politieke actoren en met name de kwaliteit of de effectiviteit van haar handelen bepalend wordt voor het behoud of de opbouw van legitimiteit. Vanuit het perspectief van Weber is er dan – dunkt mij – sprake van een crisis. Stabiliteit in de verhouding tussen machthebber en subject – ik gebruik het oude begrippenpaar nog maar even – ontbreekt omdat effectiviteit en kwaliteit van overheidshandelen op ieder moment betwist kunnen worden. Effectiviteit is daarnaast geen neutraal begrip en dus gemakkelijk te manipuleren. Het is niet goed denkbaar dat effectiviteit een stabiele machtsbasis geeft. Het onverwachte kan altijd toeslaan. Het effectiviteitscriterium als voorgestelde maat voor legitimiteit past heel goed in de sterke verwetenschappelijking van overheidsbestuur de afgelopen veertig jaar, sterker nog, het overdrijft het belang ervan. Maar de teleurstellingen die juist in die vermeende effectiviteit ontstaan, wanneer de overheid blijkt of lijkt te falen en de teleurstellingen die samenhangen met de afbouw van de verzorgingsstaat – indien gepercipieerd als verminderde effectiviteit – illustreren de instabiliteit van deze machtsbasis. Effectiviteitsmacht is instabiele macht en functionele legitimiteit is dus

eigenlijk een contradictie omdat de rechtvaardiging van die macht instabiel is. Het is crisis (Breuer, 1969).

Dat geldt ook voor de politieke legitimiteit. Als de verwerving en het behoud van legitimiteit een specialisme is of een kenmerk van politieke macht, dan moet ook de poging van de politie om haar eigen legitimiteit te verwerven een vorm van politisering van de politie zijn. Hij is denkbaar en kan ook voorkomen, hij is wellicht verdedigbaar als terugvalmogelijkheid wanneer de legitimiteit van het politiek systeem of van actoren gering is, maar het is een noodgreep door een organisatie die niet is gespecialiseerd in politiek handelen en waarvan de functie binnen de rechtsstatelijke context een andere is dan de verwerving of het behoud van legitimiteit. In 1978 beschreef ik wat ik noemde de opkomst van een nieuwe politiek-politieke structuur waarin politieke overheden zich actief met de sturing van geweldstoepassing gaan bezig houden en de politie met de verwerving van legitimiteit (Van Reenen, 1978). Achteraf gezien is dat een typische beschrijving van de reactie op politieke legitimiteitsproblemen, een crisisreactie dus. Politieke overheden gingen zich met de toepassing van politiegeweld bezighouden en politiseerden zo dat politiek specialisme. De politie, de toegenomen weerstand tegen haar optreden interpreterend als legitimiteitsterugval, ging eigen strategieën ontwikkelen om verdere legitimiteitsterugval te voorkomen. Die dubbele politisering is een reactie op politieke crises. Het is behalve in noodgevallen, in een rechtstatelijke denkschema niet goed plaatsbaar dat uitvoerende diensten hun eigen legitimiteit verwerven. Mijn analyses van destijds over politieke reacties op de legitimiteitscrisis moeten, de lijn van dit betoog volgend, niet worden gezien als pogingen om legitimiteit op te bouwen, maar als initiatieven om vertrouwen in stand te houden.

3. 'High trust societies': legitimiteit terug als geïnstitutionaliseerd fenomeen

Ik maak een overstap naar een verwant onderzoeksterrein; dat van de constituerende factoren voor vertrouwen binnen een samenleving. Fukuyama (1995) gebruikte de begrippen 'high trust' en 'low trust societies' om een verklaring te vinden voor verschillen in economische ontwikkeling tussen landen. Rinnoy Kan verwoordde het als volgt:

*'Een van de belangrijkste lessen die wij kunnen leren van de bestudering van het economische leven is dat het welzijn van een natie en haar vermogen om te concurreren worden bepaald door één enkel diepgeworteld cultureel kenmerk: de mate van vertrouwen die aan de gemeenschap inherent is.'*³

Vertrouwensonderzoek is een interessant onderzoeksterrein geworden. Het concept wordt ook gebruikt om het vertrouwen in de politie te analyseren. Van der Veer *et al.* (2013) analyseerden met behulp van de *European Social Survey*, een survey dat zich met *trust data* bezighoudt, en met de Integrale Veiligheidsmonitor de ontwikkelingen die zich de laatste jaren in het vertrouwen in de politie in Nederland hebben voorgedaan, iets nauwkeuriger geformuleerd zijn zij nagegaan welke factoren bijdragen aan een verklaring van de variatie in vertrouwen in de politie en welke verschillen er bestaan tussen Nederland en andere West-Europese landen in dit opzicht. Ik spring meteen door naar de voor mijn beschouwing belangrijkste conclusies van deze studie:

³ <http://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken%20van%20de%20voorzitter/20070920.aspx>

- a. 'Over de lange termijn gezien is het vertrouwen in de politie als institutie in Nederland onveranderlijk hoog in vergelijking met andere landen en met andere sectoren. Er wordt, zo stellen de onderzoekers, in de wetenschappelijke literatuur te gemakkelijk en te snel geroepen dat er een vertrouwenskloof is tussen politie en burgers, zie bijvoorbeeld Terpstra (2010). De bevindingen uit dit onderzoek laten een veel gedifferentieerder en genuanceerder beeld zien. De boodschap is dat de Nederlandse politie in het algemeen niet te klagen heeft over gebrek aan vertrouwen. Het vertrouwen in de politie is onveranderlijk hoog' (Van der Veer *et al.*, 2013).
- b. Het vertrouwen in het optreden van de politie of de persoonlijke ervaringen daarmee zijn kwetsbaarder dan het vertrouwen in de politie als institutie. Dat laatste blijkt duurzaam en robuust te zijn. Burgers lijken eerder 'constitutioneel institutioneel' georiënteerd te zijn als het gaat om vertrouwen in de politie, dan gericht op prestaties.
- c. Burgers verschillen in het vertrouwen dat zij hebben in de politie. Die verschillen hangen samen met opleiding, sociaal economische status en de buurt waarin zij wonen. Die verschillen vallen in het niet bij het grote institutionele vertrouwen in de politie.
- d. Burgers met groot vertrouwen in de politie hebben dat ook in politieke instituties. Nederland blijkt een *high trust country* waarin burgers zowel elkaar als overheidsinstituties vertrouwen. Verklaringen voor het vertrouwen in de politie moeten derhalve voornamelijk buiten de politie worden gezocht. Haar optreden doet er daarbij niet veel toe.

Beslissend voor mijn betoog is voorlopig dat Van der Veer *et al.* in hun empirisch materiaal stuiten op het verschijnsel van landen waarin een hardnekkig hoog vertrouwen is in de politie, maar dat dat vertrouwen niet afhangt van het gedrag van de politie zelf. Die uitkomst is niet nieuw: ze werd al veel eerder gevonden, weliswaar vooral in het buitenland, maar wellicht ook voor Nederland interessant omdat het legitimiteit apart zet. '*Legitimacy of the police is a social value that is distinct from performance evaluation*' or '*from how people rate the instrumental value of police performance*' (Fagan & Tyler, 2004, 46; Tyler, 2004). Van der Veer *et al.* stuiten zo op het verschijnsel dat zij '*high trust societies*' noemen. Er is in die samenlevingen sprake van een gegeneraliseerd vertrouwen in anderen, in medeburgers dus, daarnaast in bedrijven en in instituties van de overheid. We zijn, zo lijkt het, terug bij Max Weber en zijn legitimiteitsbegrip.⁴

Wie naar het onderzoek van Van der Veer *et al.* kijkt en de verwijzing naar politieke instituties als verklarende factoren voor vertrouwen in de politie, keert bijna onvermijdelijk terug naar het legitimiteitsconcept van Weber. Legitimiteitsopbouw is een historische proces waarin het geloof in het recht op gehoorzaamheid aan macht na verloop van tijd en soms met vallen en opstaan leidt tot acceptatie van het politieke systeem en zijn instituties en tot de acceptatie van het alleenrecht op het gebruik van dwang en fysiek geweld. Het lijkt aantrekkelijk, en ik pleit daarvoor, om voor die lange termijn vertrouwenssystemen van de overheid het legitimiteitsbegrip te blijven gebruiken en het vertrouwensbegrip los te laten. Dat geldt zeker voor de politie, die als institutie steeds te maken heeft met het feit dat veel van haar werk bestaat uit het toebrengen van nadeel en zelfs waar dat niet het geval lijkt, is er steeds de impliciete dreiging die van haar bestaan en optreden uitgaat die haar apart zet. Dat specifieke kenmerk en het accepteren van die positie vanuit de positie van de burger is specifiek voor de politie.

⁴ De notie van '*high trust societies*' verwijst wel naar een mogelijke verklaring van legitimiteit die buiten de overheid zelf ligt. De vraag is hoe '*high trust*' ontstaat.

Dat betekent niet dat vertrouwen kan verdwijnen uit het begrippenkader van het politieonderzoek, in tegendeel. Het groeit in belang en kan nu gereserveerd worden voor die vormen van acceptatie die betrekking hebben op het handelen van de politie, los van de noties van duurzaamheid, van koppeling aan het geloof in de rechtmatigheid van politieke systemen of politiek handelen. Vertrouwen als veel meer operationeel concept, eigenlijk op de manier waarop ten aanzien van bedrijven en instellingen het vertrouwensbegrip wordt gehanteerd.

De koppeling van effectiviteit en legitimiteit is een bron van verwarring

Het *new public management* denken, waarbij concepten en strategieën uit het bedrijfsleven werden geïntroduceerd binnen de overheid heeft, nadat het van de USA naar Europa werd geëxporteerd, ook in Nederland en ook binnen de politie ingang gevonden. De onderliggende notie is, dat de legitimiteit van de overheid vooral wordt gecreëerd of behouden door haar effectiviteit: *value for money*. Het denken in termen van klanten en kwaliteit van dienstverlening maakt deel uit van dit denkcomplex.

Binnen de politie heeft deze opvatting voet aan de grond gekregen. Deze ‘managerialisatie’ van de politie zoals Terpstra *et al.* het benoemt zou haar legitimiteit moeten redden. Het concept kreeg ook een sterke politieke impuls onder invloed van budgettaire problemen en bezuinigingsdoelstellingen van de overheid: meer (te kwantificeren) prestaties met minder middelen. Via prestatiecontracten werden de politiekorpsen prestatiedoelstellingen opgelegd, met een sanctiemechanisme als sluitstuk. De resultaten werden gerapporteerd aan het parlement en daar bediscussieerd. Zoals Terpstra aangeeft werd in die ontwikkeling, in ieder geval verbaal, de legitimiteit van de politie gekoppeld aan haar effectiviteit. ‘*Police presentational strategies*’ noemt hij het, maar het waren ook gedeeltelijk ‘*political presentational strategies*’. Ook in het inrichtingsplan van de nationale politie komt men die koppeling nog tegen. Nu is het streven naar effectiviteit nobel en zelfs vanuit het oogpunt van een goed gebruik van publieke middelen noodzakelijk, maar er is tot nu toe weinig empirische ondersteuning voor de hypothese dat legitimiteit en effectiviteit sterk samenhangen. De Koning (2012) laat overtuigend zien dat de effectiviteit van de politie op het terrein van preventie, van de heterdaadkracht van de geüniformeerde politie, van de bijdrage aan veiligheidsgevoelens en van de opsporing niet hoog is, en dat is mild geformuleerd. Toch heeft dat niet tot een crisis in het vertrouwen in de politie of twijfels aan haar legitimiteit geleid. Voor de politie gaat dus legitimiteit helemaal niet altijd voor effectiviteit. De politie roeit met de legitimiteitsriemen die het politieke systeem, instituties en actoren haar ter beschikking stellen. Het is haar belangrijkste werkkapitaal, dat is juist, maar het wordt verschaft door anderen. Die moeten daarop worden aangesproken. Alleen in perioden waarin er aanleiding is om aan die politiek gegenereerde legitimiteit ter twijfelen, in geval van een legitimiteitscrisis, is er aanleiding voor de politie om zich haar legitimiteit als zorg aan te trekken en te zien of ze door haar eigen handelen verder legitimiteitsverlies kan voorkomen (Van Reenen, 1974; Van Reenen, 1979). En wellicht gaat het ook dan meer over vertrouwen dan over legitimiteit.

Het wordt nog erger: de politie wordt jaar na jaar duurder terwijl de prestaties niet of nauwelijks toenemen, ja zelfs kunnen afnemen. Ik heb dat effect beschreven als een aspect van de kostenziekte van Baumol en globaal becijferd dat de kosten van de politie verdubbelden in zestien jaar zonder dat de productiviteit sterk stijgt (Van Reenen, 1996).

Sterker: wie naar de effecten van de rapportages van de Commissie Van Traa en naar die van Posthumus in de opsporing kijkt, komt vermoedelijk tot de conclusie dat de nieuwe strategieën, werkwijzen, procedures, goedkeuringen en sturingsmechanismen tot veel hogere kosten in de opsporing hebben geleid, kosten waarvan de effectiviteitsvergroting nog moet worden aangetoond en voorshands dubieus is. De effectiviteit van politiestrategieën en de kosten ervan zullen tot in lengte van jaren voorwerp van discussie zijn. Maar het is onjuist om die discussie te koppelen aan de legitimiteit van de politie. Die koppeling suggereert een verband dat niet is aangetoond en dat theoretisch ook niet goed te construeren is.

Effectiviteit is van belang maar van een andere orde

Terpstra en Trommel beschrijven de opkomst van – wat zij noemen – ‘managerialisation’ van de politie. Het is de beschrijving van een boeiende poging van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van leidingen van politiekorpsen om het rendement van het politiewerk te vergroten. Er zijn meer van die initiatieven: ‘*problem oriented policing*’, ‘*intelligence based policing*’, ‘*zero tolerance policing*’, ‘*community policing*’. Het zijn en waren allemaal interessante concepten die in de breinen van wetenschappers, consultants of politiemensen opkwamen en die deel uitmaken van de dynamiek van visie ontwikkeling en management van grote organisaties. Het is goed dat ze er zijn en bediscussieerd worden. Het probleem met deze concepten ontstaat pas wanneer ze niet op een manier worden behandeld die past bij hun eigenschappen of identiteit.

‘The underlying discourse of managerialization depends strongly on utilitarian notions and values like efficiency, effectiveness and economy (the so-called three Es) (Clarke & Newman, 1997). This way of thinking presumes that the legitimacy of contemporary public organizations increasingly depends on their level of productivity’ (Terpstra & Trommel 2009).

De koppeling van vertrouwen, tevredenheid en effectiviteit aan legitimiteit, verheft discussie en ontwikkeling van strategieën en concepten boven de dagelijkse werkelijkheid van het reilen en zeilen van politieorganisaties en geeft ze daarmee een lading die de dynamiek ervan dooft. Ze raken gekoppeld aan de loodzware eis van politieke legitimiteit en elke afwijking, elk falen is fundamenteel, want gerelateerd aan de o zo precare legitimiteit.

Het is met de effectiviteit van de politie niet best gesteld wanneer je naar de oplossingspercentages kijkt. Je kunt twisten over het aangelegde criterium, maar structureel lage oplossingspercentages bijvoorbeeld kunnen in het licht van de opsporingstaak geen compliment zijn voor de effectiviteit van de politie. Ook vergelijkende studies tussen Duitsland en Nederland op het terrein van de opsporing, laten toch een gevoel van onbehagen na over het ‘presterende’ vermogen van de Nederlandse politie (Tak & Fiselier, 2002; Liedenbaum, 2003). In een brede studie over de illusie van veiligheid laat verder De Koning zien dat de inmiddels al verlaten ambitie van de politie om veiligheid te bewerkstellingen inderdaad veel te hoog is gegrepen (De Koning, 2012). Ik wees daar al eerder op.

4. Consequenties

Legitimiteitsdenken is oud denken en politieke legitimiteitsverwerving is niet aan de politie

Wanneer de gedachte dat de zorg om de legitimiteit van de politie een zorg is die zich alleen in tijden van politieke crisis voordoet en alleen in die perioden eventueel een probleem wordt voor de politie een juiste is en wanneer bovendien de stelling steek houdt dat alleen in zulke uitzonderlijke omstandigheden een rechtvaardiging van eigen legitimiteitsverwerving door de politie kan worden gevonden, maar dat dat daarbuiten onjuist en mogelijk ook contraproductief is, komt het denken over de visie op en de rol van de politie in een ander daglicht te staan. Men kan dan zeggen dat een document als ‘Politie in Verandering’ de neerslag is van het denken in termen van legitimiteitsverlies en legitimiteitsproblemen die zich alleen in de periode tussen 1965 en pakweg 1980 voor politieke instituties hebben voorgedaan en dat daarna dat probleem, het afgeleide probleem van de legitimiteit van de politie als institutie, niet meer in de breedte heeft bestaan. ‘Politie in Verandering’ was in zijn oorspronkelijke vorm een analyse en een remedie voor een politiek probleem dat al grotendeels verdwenen was toen het teampolitieconcept massaal werd ingevoerd in de loop van de jaren tachtig en negentig. Het was een model dat al obsoleet was toen het systematisch werd ingevoerd. Het heeft de politie te veel gericht op een probleem uit het verleden. ‘Politie in Ontwikkeling’ bouwt op dat gedachtegoed voort. Het weerspiegelt een politieke alertheid van de politietop rondom het thema legitimiteit, een thema dat nu een oud geloof, een oud mantra is geworden. Dat zou betekenen dat de politie zich in het verleden – dat wil zeggen vanaf omstreeks 1985 – heeft georganiseerd en strategieën heeft uitgedacht op basis van de verkeerde analyses. Het gegeven dat de zorg om haar legitimiteit nog steeds als een strategisch belang wordt gezien van de nationale politie laat zien hoe hardnekkig dat gedachtegoed is. ‘Voor de politie gaat legitimiteit voor effectiviteit’. Het is een uitgangspunt van bijvoorbeeld Jan Wiarda, de Utrechtse en Haagsche politiechef en een uitspraak die doorschoot bij de huidige generatie politiechefs. Het is een uitgangspunt dat zorg voor de positie van de politie verraadt, en die zorg geldt ook de nieuwe nationale politie. In het realisatieplan voor die nieuwe politie wordt de ambitie verwoord om de legitimiteit van de politie te versterken.

Als het daarnaast juist is dat legitimiteitverwerving en behoud ook ten aanzien van de politie een primair politieke functie is, dan is behoedzaamheid geboden. Legitimiteitsverwerving door de politie zelf plaatst haar dan op afstand van haar politieke meesters en geeft haar een eigen positie in het politieke systeem. De politie verwerft ten minste gedeeltelijk een eigen machtsbasis die haar losser maakt van haar politieke meesters. Het is een vorm van verzelfstandiging door politisering van de politie. Het geweldsmonopolie krijgt een eigen legitimiteitsbasis. Dat is denkbaar, maar de geweldsmonopolist wordt zo politiek actor. Dat nu past noch binnen het politieke systeem dat wij hanteren noch binnen de rechtsstaat. Voor de huidige Nederlandse politiesituatie lijkt deze redeneerlijn wat vergezocht en kunstmatig, zou de kritiek kunnen luiden en dat is het ook. Het maakt de observatie niet minder fundamenteel.

Legitimiteitsgevoeligheid binnen de Nederlandse politie kan afnemen

Het is niet nodig om politieke strategieën en werkwijzen te baseren op de angst voor legitimiteitsverlies. Dat geldt voor nu en het geldt behalve gedurende politieke crises, eigenlijk steeds. De gevoeligheid en ook het begrip kunnen gevoelig uit het politiedenken verwijderd worden. Dat betekent dat de 'doctrine' van de politie niet meer gebaseerd dient te zijn op de legitimiteitanalyse van de jaren zeventig, maar uit kan gaan van de huidige robuuste legitimiteit. Het loslaten van de oude analyses en bijbehorende doctrine, betekent eventueel een verlies aan richting voor de langere termijn. Het kan zijn dat de zorg om legitimiteit in de praktijk nog slechts een echo is van wat 'oud denken' heet, dat alleen *for old times sake* wordt aangehaald. Dan hoeft er weinig meer gedaan te worden dan een verandering van jargon: legitimiteit weglaten. De expliciete opname ervan in de strategische doelstellingen van de nationale politie doet anders vermoeden. In dat geval moet in de ontwikkeling van de strategieën en werkwijzen van de politie worden nagegaan wat de consequenties zijn.

Er valt een kanttekening te maken bij deze paragraaf. Omdat politieke legitimiteit van levensbelang is voor de politie en een conditie voor haar functioneren, heeft de politietop een belang bij legitimiteit en zij mag dat belang ook behartigen. Waakzaamheid binnen de politie is geboden en politieke gevoeligheid en analysevaardigheid moet een eigenschap zijn van korpschef en politiechefs. Die gevoeligheid dient in de eerste plaats om politieke instituties en functionarissen te ondersteunen bij hun streven naar hun legitimiteitsbehoud en daarover te adviseren. In die politieke advisering over overheidsbeleid en over wetgeving die politiewerk raakt, ligt de eerste en belangrijkste functie van de politie waar het gaat om de werkomstandigheden van de politie.

Effectiviteitsverhoging en behoud van vertrouwen kunnen worden losgekoppeld van de angst voor legitimiteitsverlies

Het moet voor de politie een verademing zijn om op praktische wijze met effectiviteits-, tevredenheids- en vertrouwensvragen om te kunnen gaan. Die verademing zit in de onbevangenheid waarmee kan worden gewerkt aan de vergroting van de integriteit en de effectiviteit van het handelen van de politie wanneer de legitimiteitskramp er af is. De lessen van de afgelopen jaren kunnen daarin onbevangen kunnen meegenomen. Angst voor fouten kan afnemen. Angst voor ontoereikende legitimiteit is een fundamentele angst van een democratische politie. Het is de angst voor die voortkomt uit ontoereikend legitimerende politieke systemen of politiek handelen. Het is ook de angst om in een geweldsrol terecht te komen die van een meer dan marginale betekenis is voor het voortbestaan van het politieke systeem; de politie als dwangmiddel. Wanneer die angst verdwijnt, is er minder angst voor fouten en kan er ook kan er ook vrijelijker worden geëxperimenteerd met strategieën en met werkwijzen in de wetenschap dat een misser niet meteen leidt tot legitimiteitsproblemen. De wijze waarop na de rellen in Haren in 2012 de politie haar eigen foutenanalyse maakte en verbeteringen aanbracht, had als gevolg dat nadat de officiële onderzoeksresultaten bekend waren geworden – ze logen er niet om – het toch mogelijk was de verantwoordelijke politiechef in functie te houden en de ontoereikende aanpak als misser te zien waarvan geleerd was en niet meer dan dat.

Relativering van community policing systemen

Sommige politiesystemen zijn ontworpen om politieke legitimiteit te ontwikkelen of te bewaren. Het is een misvatting dat zulke systemen dat kunnen. *Community policing* systemen bijvoorbeeld kunnen geen legitimiteit creëren of onderhouden. Voor zover die bedoeld zijn om dat wel te doen, is mislukking gegeven. Ze kunnen de politie geen legitimiteit verschaffen en nog minder kunnen ze in de plaats treden van de ontoereikende legitimiteitsopbouw door of binnen het politieke systeem. Politieke activiteiten kunnen geen politieke legitimiteit creëren, behalve wanneer de politie zich een politieke rol aanmeet. Vertrouwen daarentegen kan ze wel opbouwen met dergelijke *community policing* systemen, maar dat vertrouwen in de politie ter plekke is altijd instabiel.

‘*Community policing*’-achtige initiatieven zijn daarmee gerelativeerd, zeker niet waardevol geworden, ze kunnen in bepaalde situaties een rol spelen in de creatie van vertrouwen tussen politie en groepen uit de bevolking. Ook het gegeven dat politie aanwezig of snel in de buurt is als het nodig is, is soms van belang. Interessant en ook relativerend is in dat verband opnieuw het onderzoek van Van der Veer *et al.* Die vindt slechts een zeer kleine bijdrage aan de variatie in het vertrouwen in de politie door de invloed van nabijheid van de politie ten opzicht van de bevolking. Voor het goede begrip: er zijn ook andere onderzoeken die aan nabijheid of aanwezigheid een grotere waarde toekennen, en de onderzoekers presenteren de uitkomst met aanzienlijk voorbehoud, maar het kan zijn dat de notie dat ‘kennen en gekend worden’ en de noodzaak van kleinschaligheid en nabijheid van het grootste belang is voor het behoud van vertrouwen in de politie, opnieuw en kritisch moet worden doordacht.⁵

5. Tot besluit

Ik formuleerde in het begin van dit artikel twee stellingen: er is geen legitimiteitsprobleem voor de politie in Nederland was de eerste en de tweede is dat de zorg voor het behoud van legitimiteit is een politieke en geen politieke functie is. De eerste stelling heeft betrekking op de Nederlandse politieke en vooral ook de politieke situatie en die kan voor andere landen anders zijn dan voor Nederland. In België bijvoorbeeld geldt een heel andere situatie, zoals een analyse als van Elchardus (1998) doet vermoeden. Daar is het met de politieke legitimiteit – zowel op systeemniveau als op institutioneel niveau – veel moeilijker gesteld dan in Nederland en dat moet gevolgen hebben voor de doctrine, de strategieën en werkwijzen en ook voor de organisatie van de Belgische politie. De herschikking van de Belgische politie een tiental jaren terug – hoewel schijnbaar een reactie op het falen van politiediensten – moet mede gezien worden tegen de achtergrond van die politieke legitimiteitsproblemen. Het is daarnaast zeker geen toeval dat het nieuwe Belgische politiestelsel zo duidelijk aansluit bij de doctrine van de *community oriented policing*, die is bij wet vastgelegd. Het is een manier om via de nabijheid van de politie ook het vertrouwen in haar functioneren op peil te houden, het kan niet helpen om politiek legitimiteit van de Vlaamse, de Waalse of de nationale regering op peil te houden.

⁵ Ook de onderzoekers merken op dat in de literatuur steun te vinden is voor het gegeven dat *community oriented policing* wel invloed heeft op het vertrouwen van wijkbewoners. Ze geven aan dat ze niet in staat waren een maat te ontwikkelen voor het meten van *community oriented policing* voor de betrokken landen.

Bibliografie

- BREUER, F. J. L. I. (1969). De legitimiteitsgronden van het gezag. *Mens en Maatschappij*, mei 1969, 210.
- ELCHARDUS (1998). *Wantrouwen en onbehagen, over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis*. Brussel.
- FUKUYAMA, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York.
- JANSEN, T. G., BRINK, G. VAN DEN, KNEYBER, R. (2012). Naar een legitieme, niet besmukte gezagsuitoefening. In T. G. JANSEN, G. VAN DEN BRINK, R. KNEYBER, *Gezagsdragers*. Amsterdam, 296-317.
- LOCHEM, P. VAN (2013). *Rechtsrelativering; een verkenning op het terrein van het overheids-handelen*. Proefschrift, Leiden.
- KÁÁRIÁINEN, J. T. (2007). Trust in the Police in 16 European countries, a multilevel analysis. *European Journal of Criminology*, 4(4), 409-435.
- KONING, B. DE (2012). *De veiligheidsmythe*. Amsterdam.
- KENNEDY, J. (1995). *Nieuw Babylon in Aanbouw, Nederland in de jaren zestig*. Den Haag.
- LIEDENBAUM, C. (2003). *Opheldering gezocht*. Enschede.
- LOADER, I. & MULCAHY, J. (2003). *Policing and the condition of England: memory, politics and culture*. Oxford.
- MANNHEIM, K. (1940). *Man and Society in an Age of Reconstruction*. Londen.
- OOMEN, B. (2005). Donor-Driven Justice and its Discontents: The Case of Rwanda. *Development and Change*, 36(5), 887-910.
- POSTHUMUS, F. (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord, Amsterdam. Realisatieplan Nationale Politie*. december 2012, Den Haag.
- REENEN, P. VAN (1974). Over de legitimiteit van het hedendaagse politie optreden. *Mens en Maatschappij*, 1, 74-87.
- REENEN, P. VAN (1978). De opkomst van een nieuwe politiek-politiele structuur. *De Sociologische Gids*.
- REENEN, P. VAN (1979). *Overheidsgeweld*. Alphen a/d Rijn.
- REENEN, P. VAN (1996). De onbetaalbare politie. n°2, 105-123.
- RINGELING, A., VAN SLUIS, A. (2011). *Gezag, Verkenning naar het thema 'gezag'. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Den Haag.
- TAK, P. J. P. & FISELIER, P. J. S. (2002). *Nederland-Duitsland en de afdoening van strafzaken*. Nijmegen.
- SUNSHINE, J., TYLER, T. R. The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513-548.
- TERPSTRA, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie, over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Boom, Den Haag.

TERPSTRA, J. & TROMMEL, W. (2009). Police, managerialisation and presentation strategies. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(1), 128-143.

VEER, L. V. D., VAN SLUIS, A., VAN DE WALLE, S. & RINGELING, A. (2013). *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Den Haag.

WEBER, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5^e Auflage, Tübingen.

2e proef Maklu

Vertrouwen winnen of gezag afdwingen?

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 123-142
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Anjuli Van Damme¹

‘Is er iets met het gezag van de politie aan de hand?’ Dit is de onderzoeksvraag die in dit Cahier centraal staat. Om deze vraag te beantwoorden, vertrekt de auteur vanuit de begrippen vertrouwen en legitimiteit. Het publiek vertrouwen in een instelling leidt er namelijk toe dat deze instelling ook als legitiem wordt gepercipieerd door burgers. Een legitieme politie betekent dat het gezag ervan erkend wordt door de burger en houdt tevens het recht in om dit gezag af te dwingen en macht te gebruiken (Tyler, 2006a; 2006b). De centrale onderzoeksvraag in dit Cahier kan met andere woorden vertaald worden naar: ‘Is er iets met het vertrouwen van de burger in politie en de gepercipieerde legitimiteit aan de hand?’ De auteur wenst deze vraag te beantwoorden door een beschrijvend overzicht te bieden van de mate van het vertrouwen van de burger in de Belgische politie en de gepercipieerde legitimiteit.

1. Inleiding

‘Is het gezag van politie tanende?’ Reeds in 2000 werd over deze vraag door verschillende auteurs gereflecteerd. Bijna 14 jaar na de publicatie van de essaybundel van het project *‘Het gezag van de politie’* van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, staat deze vraag opnieuw centraal, ditmaal in het voorliggende Cahier. Maar wat is gezag? Zijdeveld (2000) stelt dat ‘gezag’ niet mag worden verward met ‘macht’. Volgens hem zijn beide termen een vorm van invloed, namelijk de mogelijkheid om op het gedrag van mensen in te werken. Macht betekent dat iemand de eigen wil, tegen de wil van anderen, tracht door te zetten, indien nodig met gebruik van fysiek of geestelijk geweld. Gezag daarentegen, is net als macht een vorm van invloed waarbij men de eigen wil tracht te realiseren, maar hier wordt de wil door anderen vrijwillig, zonder fysieke of geestelijke druk, gevolgd.

En waarom zou iemand vrijwillig de wil van anderen volgen? Vroeger werd het gezag van politie gewoon aanvaard. Het werd automatisch geaccepteerd door de burger (Gunther Moor & Van der Vijver, 2000). Net zoals reeds in 2000 werd vastgesteld, kan besloten worden dat dit vandaag de dag niet meer geldt. Gezag moet worden verworven, verdiend. Mensen zijn veel kritischer geworden en ze zullen slechts het gezag van politie aanvaarden wanneer dit gezag ook gerechtvaardigd is. Dit brengt ons bij het concept *legitimiteit*. De erkenning en rechtvaardiging van het gezag van politie zitten hierin vervat. Of politie als legitiem wordt gepercipieerd door de burger, hangt dan weer

¹ Assistente, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent, Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse.

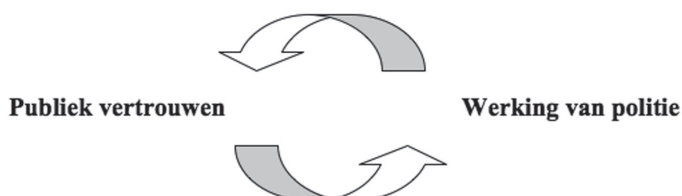
af van de wijze waarop politie functioneert. Wanneer burgers *vertrouwen* hebben in het politiefunctioneren, zullen ze eerder geneigd zijn om politie ook als legitiem te percipiëren. Om na te gaan of er iets met het gezag van politie aan de hand is, wordt daarom in deze bijdrage gefocust op enerzijds de mate waarin politie het vertrouwen van de burger geniet en anderzijds de mate waarin ze als legitiem wordt gepercipieerd door de bevolking.

In wat volgt wordt eerst en vooral stilgestaan bij de concepten ‘vertrouwen’ en ‘legitimiteit’ en bij het belang ervan voor de politie. Nadien worden beschrijvende analyses weergegeven op basis van de *European Social Survey*. We geven een vergelijkend overzicht van de evolutie van het algemeen vertrouwen in politie in Europese context. Er wordt stilgestaan bij de mate van het vertrouwen van de burger in de effectiviteit en procedurele rechtvaardigheid van politie. Daarnaast komt ook de mate waarin de Belgische bevolking de politie percipieert als legitiem aan bod. Deze bijdrage heeft niet tot doel een trend na te gaan. Dit is trouwens niet mogelijk aangezien het merendeel van de analyses is gebaseerd op slechts één meetmoment. Eindigen doen we met een conclusie en discussie.

2. Het belang van het vertrouwen

Dat politie een hoge mate van publiek vertrouwen geniet is een noodzakelijke voorwaarde opdat ze effectief kan functioneren (Bradford, Jackson & Stanko, 2009; Jackson *et al.*, 2012; Roberts & Hough, 2005; Tyler, 2006b; Van Damme, 2013). Publiek vertrouwen ligt namelijk aan de basis van de *legitimiteit* van een instelling. Een legitieme politie betekent dat het *gezag ervan erkend wordt* door de burger en tevens *het recht om dit gezag af te dwingen en macht te gebruiken* (Tyler 2006a, 2006b). Het gevaar bestaat dat wanneer burgers het gezag van politie niet erkennen, zij minder bereid zullen zijn politie te gehoorzamen en mee te werken met politie. Laat politie nu net de burger nodig hebben om haar taken te kunnen realiseren. Zo komt het merendeel van de misdrijven aan het licht door melding/aangifte van burgers. Ook voor de identificatie van daders dient politie te kunnen rekenen op informatie van slachtoffers en getuigen (Van Damme & Pauwels, 2011). Voor de politie is de bevolking met andere woorden een belangrijke bron van informatie. Wanneer burgers de lippen stijf op elkaar houden, belemmert dit de werking van politie en zal deze laatste niet meer in staat zijn haar eigenlijke rol in de samenleving in te vullen.

Figuur 1: De vicieuze cirkel tussen publiek vertrouwen en de werking van politie



De werking van politie wordt dus grotendeels, via gepercipieerde legitimiteit, beïnvloed door de mate waarin de bevolking vertrouwen heeft in politie. Dit publiek vertrouwen vloeit zelf ook voort uit het politie functioneren. De relatie tussen burger en politie is met andere woorden zeer complex. Vertrouwen ligt namelijk aan de basis van een goede politiewerking en een goede politiewerking genereert vertrouwen bij de burger. Dit betekent dat politie vertrouwen kan winnen bij de burger door aandacht te besteden aan die elementen in het functioneren die een impact hebben op het vertrouwen. Volgens de procedurele rechtvaardigheidstheorie (Thibaut & Walker, 1975; Tyler, 1988) zou dit vertrouwen gebaseerd zijn op enerzijds *percepties van rechtvaardigheid* en anderzijds *percepties van effectiviteit*. Het vertrouwen in politie zal dus hoog zijn wanneer ze haar burgers rechtvaardig behandelt en wanneer ze efficiënt en effectief is in de aanpak van criminaliteit en overlast (Van Damme & Pauwels, 2013).

Op basis van verschillende studies (Hough, Jackson, Bradford, Myhill & Quinton, 2010; Tyler, 2003; 2006b; 2007; 2011; Van Damme, 2013) blijkt de gepercipieerde rechtvaardigheid belangrijker te zijn bij de vorming van vertrouwen dan de gepercipieerde effectiviteit. Met andere woorden, eerlijk en respectvol behandeld worden door politie blijkt voor een burger belangrijker te zijn dan dat politie effectief zijn of haar probleem aanpakt. Om een oordeel te vormen over de rechtvaardigheid van procedures die worden gebruikt door wettelijke autoriteiten, wordt over het algemeen gebruik gemaakt van twee criteria. Concreet gaat het over de *kwaliteit van het beslissingsproces* en de *kwaliteit van de persoonlijke behandeling*. Zo willen burgers in eerste instantie het gevoel hebben dat politie hun vraag en/of probleem eerlijk, onpartijdig en objectief behandelt. In het beslissingsproces dient met andere woorden *neutraliteit* centraal te staan. In tweede instantie willen burgers vooral *waardig en respectvol* behandeld worden. In derde instantie speelt ook de mate waarin burgers de mogelijkheid krijgen hun *visies en gedrag uit te leggen* alvorens de politie beslissingen neemt, een rol bij de beoordeling van de kwaliteit van zowel het beslissingsproces als de persoonlijke behandeling (Tyler & Fagan, 2008).

Percepties over de rechtvaardigheid van het beslissingsproces en de persoonlijke behandeling worden vooral beïnvloed door *eigen ervaringen*. Bradford (2010, 2) stelt het zelfs zo: *'Personal contact is a key moment in the formation of opinions about the police. Individual encounters can create moments in which the legitimacy of the police is reinforced or undermined'*. Verwee (2012) wijst in dit opzicht op de discretionaire ruimte die politie-inspecteurs hebben om een zaak af te handelen. Elke inspecteur kan kiezen tussen verschillende afhandelingsmogelijkheden bij een tussenkomst. Als voorbeeld geeft Verwee aan dat het perfect mogelijk is dat een vrouw van 90 jaar niet geverbaliiseerd wordt omdat ze naast het zebrapad op de straat oversteekt en een jongere van 20 jaar wel. Echter, de bevolking verwacht en gaat er ook van uit, dat zij op dezelfde manier zal behandeld worden als elke andere burger. Verwee wijst wel op het feit dat de discretionaire ruimte in de praktijk geen dramatisch afwijkende proporties aanneemt, mede door de vele interne richtlijnen die de inspecteurs zijn voorgeschreven. Toch leidt deze discretionaire ruimte af en toe tot willekeur en machtsmisbruik. Zo zijn recentelijk enkele (mogelijke) voorvallen van overbodig politiegeweld in de *media* verschenen: *'Student overweegt klacht tegen politie na hardhandige controle'*², *'Klacht tegen homofobie'*

² X. (2013/01/12). Student overweegt klacht tegen politie na hardhandige controle [WWW]. http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20130112_00431133 [18/09/13].

*politiegeweld op BSF*³, ‘Onderzoek naar mogelijk politiegeweld in Ukkel’⁴, ‘Buitensporig geweld door Antwerpse politie?’⁵

Deze laatste krantenkop verwijst naar het politiegeweld dat werd gebruikt tegen de 26-jarige Jonathan Jacob die onder invloed van amfetamines en in staat van psychose van straat werd geplukt door de politie. Aangezien Jonathan niet welkom was in een psychiatrische instelling, werd hij naar een politiecel in Morsel overgebracht. In een uitzending van Panorama (februari 2013) was te zien dat de jongeman hardhandig werd aangepakt door het Bijzondere Bijstandsteam van de Antwerpse politie. Hij overleed later aan interne bloedingen ten gevolge van het politiegeweld. Deze zaak leidde tot heel wat ophef bij de publieke opinie. Naast persoonlijke ervaringen zijn het ook zulke buitensporigheden die in de media verschijnen die ervoor kunnen zorgen dat het publiek vertrouwen in politie afneemt. Tully (1996) stelt namelijk dat het vertrouwen afhangt van het functioneren van elk individu binnen een instelling. Misbruik van macht door één of slechts enkele leden van de politie, kan ervoor zorgen dat het vertrouwen van de burger in de gehele geïntegreerde politie afneemt. Elke individuele politiemann/vrouw dient er zich dus bewust van te zijn tot wat zijn/haar gedrag ten aanzien van de bevolking kan leiden. Bovendien heeft politie er enkel baat bij burgers respectvol te behandelen opdat dit vertrouwen genereert en politie enkel dan kan rekenen op publieke steun.

3. Legitimiteit

Tyler (1997) heeft aangetoond dat wanneer individuen er vertrouwen in hebben eerlijk en rechtvaardig behandeld te worden door een wettelijke autoriteit, ze deze autoriteit ook zullen beschouwen als legitiem. Er is echter een hele discussie gaande over de betekenis en conceptualisering van dit concept. Hough, Jackson en Bradford (2013) hebben het zelfs over een ‘*slippery concept*’. In hun poging om legitimiteit te definiëren, maken zij in eerste instantie, in lijn met Hinsch (2010), een onderscheid tussen *normatieve of objectieve* en *empirische of gepercipieerde legitimiteit*. *Normatieve legitimiteit* bestaat wanneer autoriteiten voldoen aan bepaalde objectieve criteria zoals de afwezigheid van corruptie. *Empirische legitimiteit* daarentegen is gebaseerd op percepties van burgers. In die zin is het mogelijk dat een autoriteit empirische legitimiteit geniet terwijl ze objectief gezien niet voldoet aan de criteria van legitimiteit die normaal gezien worden geaccepteerd binnen een democratische samenleving. Enkel wanneer een instelling empirische of gepercipieerde legitimiteit geniet, kan deze rekenen op de steun van de bevolking (Hough *et al.*, 2010). Aangezien we in deze bijdrage opinies, percepties van burgers weergeven, ligt de focus dan ook op empirische of gepercipieerde legitimiteit.⁶

³ X. (2013/08/11). Klacht tegen homofoob politiegeweld op BSF [WWW]. Brusselnieuws. be: <http://www.brusselnieuws.be/artikel/klacht-tegen-homofoob-politiegeweld-op-bsf> [18/09/13].

⁴ X. (2013/09/12). Onderzoek naar mogelijk politiegeweld in Ukkel [WWW]. <http://www.brusselnieuws.be/artikel/onderzoek-naar-mogelijk-politiegeweld-ukkel> [18/09/13].

⁵ X. (2013/02/21). Buitensporig geweld door Antwerpse politie? [WWW]. http://www.standaard.be/cnt/dmf20130221_119 [18/09/13].

⁶ Wanneer we in deze bijdrage gebruik maken van de term ‘legitimiteit’ zonder adjectief, verwijzen we naar empirische of gepercipieerde legitimiteit.

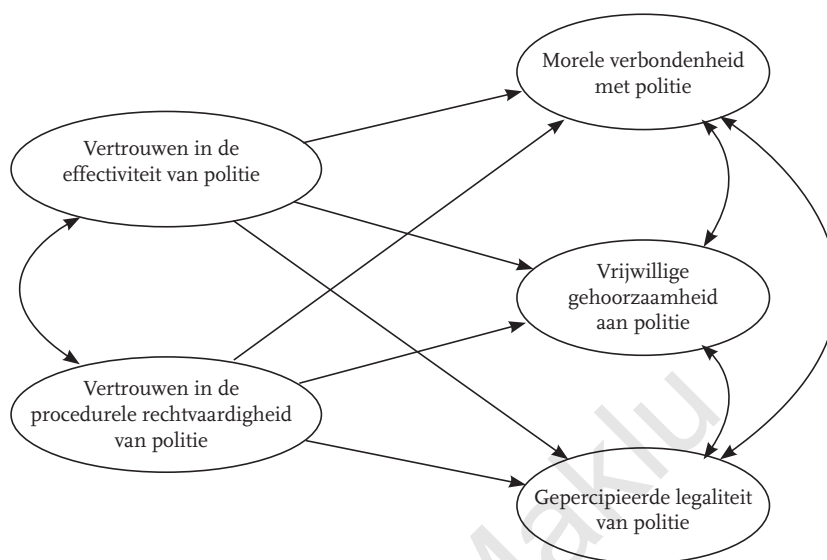
Hough en zijn collega's definiëren empirische legitimiteit als volgt: *'the recognition and justification of the right to exercise power and influence'* (Hough et al., 2013, 1). Deze definitie ligt in lijn met de definitie van Beetham. Beetham definieert legitimiteit als *'the right to rule and the recognition by the ruled of that right'* (Beetham, 1991; Tyler 2006b; Jackson et al., 2012). Dus, een legitieme autoriteit betekent niet alleen dat burgers het bestaan ervan erkennen en het recht van deze autoriteit om gezag af te dwingen en macht te gebruiken (Tyler 2006a; 2006b), maar dat dit recht ook gerechtvaardigd is (Jackson et al., 2012). Gezag zal dus enkel worden aanvaard door de burger, wanneer deze ook gelooft in de rechtvaardigheid ervan. Dit geloof van rechtvaardigheid is gebaseerd op enerzijds de perceptie dat politie en burgers dezelfde waarden en normen delen (morele verbondenheid of 'moral alignment') en anderzijds de perceptie dat politie ook zelf de wet naleeft (legaliteit of 'legality'). Dit zijn dan ook twee van de drie dimensies die Hough et al. (2013) onderscheiden in hun conceptualisering van empirische legitimiteit. De derde dimensie, *de mate waarin een burger bereid is politie vrijwillig te gehoorzamen ('feeling the obligation to obey the police')*, verwijst naar de erkenning van het bestaan van politie als autoriteit.

Wanneer burgers politie vrijwillig gehoorzamen, toont dit aan dat ze het gezag van politie erkennen en aanvaarden. Gezag wordt dus niet afgedwongen, maar wordt aanvaard omwille van het respect dat men heeft voor de politie als autoriteit (Hinds & Murphy, 2007; Van Damme & Pauwels, 2013). Anders gezegd zien burgers het als hun plicht politiemensen te gehoorzamen ook als ze het niet altijd eens zijn met hen of met de manier waarop ze handelen. Een legitieme politie betekent dus een politie die (1) vrijwillig wordt gehoorzaamd, (2) handelt volgens de wet en (3) dezelfde ideeën deelt als de burger over wat goed is en wat fout in de samenleving. In deze bijdrage gebruiken we dezelfde conceptualisering van het begrip legitimiteit als deze van Hough en zijn collega's (2013), hoewel we ons bewust zijn van de discussie die er bestaat over de betekenis en conceptualisering van het begrip.⁷ Net zoals Hough, Jackson en hun collega's, beschouwen we het vertrouwen van de burger in politie als determinant van gepercipieerde legitimiteit. Figuur 2 geeft hiervan een visuele voorstelling.⁸

⁷ Meer over deze discussie kan worden teruggevonden in volgend bijdrage: Van Damme, Pauwels & Svensson (2013).

⁸ Met deze bijdrage pretenderen we geen toets van het model uit figuur 2. Dit model dient wel ter verduidelijking van de verhouding tussen de dimensies van vertrouwen en dimensies van gepercipieerde legitimiteit. Voor een toets van dit model op de Belgische ESS-data verwijzen we graag naar volgende bijdrage: Van Damme & Pauwels (2013).

Figuur 2: De verhouding tussen het publiek vertrouwen en de gepercipieerde legitimiteit



Wanneer we een terugkoppeling maken naar de onderzoeksvraag waar het in dit Cahier om gaat, met name: *‘Is er iets met het gezag van politie aan de hand?’*, mag het wel duidelijk zijn dat we ons eerst en vooral de vraag moeten stellen *hoe het met het publiek vertrouwen in de politie is gesteld*. Gezag is namelijk gelegitimeerde macht en de perceptie van legitimiteit hangt af van de perceptie over de wijze waarop de politie optreedt. Burgers zullen dus enkel politiegezag aanvaarden wanneer ze vertrouwen hebben in de werking van politie. Of er iets met het gezag van politie zelf aan de hand is, kunnen we verder nagaan door de *verschillende dimensies van legitimiteit onder de loep te nemen*. Een legitieme politie betekent namelijk dat burgers vrijwillig zullen gehoorzamen aan het gezag van politie en dit omdat ze geloven in de rechtvaardiging van dit gezag, met name omdat ze geloven dat de politie handelt volgens de wet en omdat ze zich moreel verbonden voelen met politie.

4. Het vertrouwen en de gepercipieerde legitimiteit in cijfers gevat

In deze bijdrage worden beschrijvende resultaten weergegeven met betrekking tot het vertrouwen en de gepercipieerde legitimiteit van de burger in de Belgische politie. De data die werden gebruikt, zijn afkomstig van de *European Social Survey (ESS)*. De ESS brengt houdingen, waarden en opinies van inwoners van meer dan 20 Europese landen in kaart en laat zien hoe deze zich ontwikkelen. De ESS staat erom bekend één van de meest kwaliteitsvolle surveys te zijn waarin enorm veel inspanningen worden geleverd om de responsgraden hoog te houden en de betrouwbaarheid en geldigheid van het meetinstrument te garanderen. Zo wordt het design en de afname van de survey begeleid door Europa’s meest gerenommeerde methodologen. Hierbij worden strikte vertalingsprotocollen gebruikt zodat internationale vergelijkbaarheid van de vragenlijst

mogelijk wordt. Enkel personen van 15 jaar of ouder die wonen in private huishoudens⁹ worden bevraagd, los van nationaliteit, taal of burgerlijke status.¹⁰

Om de evolutie van het vertrouwen in politie in Europese context weer te geven, werd gebruikgemaakt van alle beschikbare afnamen van de ESS, met name deze uit 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 en 2012. In de analyses werden alleen deze landen opgenomen die deelgenomen hebben aan elk van de zes edities van de *European Social Survey*.¹¹ De vraag met betrekking tot het vertrouwen in politie is over de verschillende edities ongewijzigd gebleven, wat vergelijkingen in tijd mogelijk maakt. De vraag die peilt naar het vertrouwen luidt: 'Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk heeft in politie? 0 betekent dat u helemaal geen vertrouwen heeft en 10 betekent dat u volledig vertrouwen heeft.' In deze bijdrage werd gekeken naar respondenten met een sterk vertrouwen in politie. Een sterk vertrouwen werd gedefinieerd als respondenten met een score van 9 of 10 op de vertrouwensschaal.¹²

De overige beschrijvende analyses zijn uitgevoerd op de Belgische gegevens van de vijfde editie van de ESS. Elke editie kent namelijk een roterende module waarbij één of twee onderwerpen centraal staan. Eén van de onderwerpen die extra aandacht kregen in de vijfde editie, was het vertrouwen in politie en justitie. Een multidisciplinair team van onderzoekers, het Euro-Justis team, stond in voor de ontwikkeling van de module inzake vertrouwen.¹³ Op basis van een theoretisch raamwerk werden vragen ontwikkeld die deze *trust-module* zouden uitmaken. Om een indicatie te geven hoe het met het vertrouwen en de gepercipieerde legitimiteit van de burger in de Belgische politie is gesteld, zijn beschrijvende analyses uitgevoerd op verschillende items die werden opgenomen in deze *trust-module*. Het aantal respondenten waarop de analyses betrekking hebben is 1 704. Het betreffen Belgische respondenten die tussen september 2010 en januari 2011 face-to-face werden bevraagd. Dit aantal verschilt van de initiële steekproef. De eigenlijke responsgraad betreft 53,43% (Norwegian social science data services, 2012). De voornaamste redenen van non-respons waren: weigering, geen contact ondanks vier pogingen, mentaal of fysiek in de onmogelijkheid deel te nemen aan het onderzoek en de taalbarrière.

⁹ Met privaat huisouden wordt bedoeld: een persoon die alleen woont, of een groep van mensen die samenleven op hetzelfde adres (en dat adres als enige hoofdverblijfplaats hebben), die minstens één maaltijd per dag delen of dezelfde accommodatie gebruiken.

¹⁰ Deze informatie kan worden teruggevonden op: <http://ess.nsd.uib.no>.

¹¹ Meer bepaald gaat het om België, Zwitserland, Duitsland, Denemarken, Spanje, Finland, het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Ierland, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Zweden en Slovenië.

¹² We hanteren hier het principe van de uiteinden van de distributie. Het geeft de respondenten weer met een uitgesproken positieve mening. Uiteraard kunnen we bij de resultaten enkel vergelijkende uitspraken doen over deze categorie van 'sterk vertrouwen'.

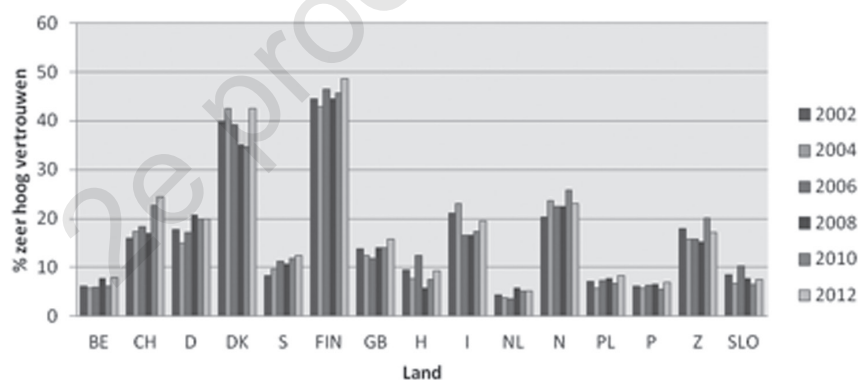
¹³ Meer informatie over het Euro-Justis team kan teruggevonden worden op volgende website: <http://www.eurojustis.eu>.

4.1. De evolutie van het vertrouwen in politie in Europese context vergeleken

Tabel 1: De evolutie van het vertrouwen in de politie
(Bron: ESS 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 en 2012)

	Percentage zeer sterk vertrouwen in de politie					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
België (BE)	6.1	5.8	5.9	7.8	6.2	7.9
Zwitserland (CH)	15.9	17.3	18.4	16.9	22.6	24.4
Duitsland (D)	17.8	14.9	17.1	20.7	20	19.9
Denemarken (DK)	39.7	42.5	39.2	35.1	34.7	42.6
Spanje (S)	8.3	9.6	11.3	10.7	11.8	12.5
Finland (FIN)	44.5	43	46.4	44.4	45.6	48.6
Verenigd Koninkrijk (GB)	13.8	12.5	11.9	14.1	14	15.7
Hongarije (H)	9.5	7.8	12.5	5.7	7.6	9.2
Ierland (I)	21.1	23	16.6	16.6	17.4	19.6
Nederland (NL)	4.3	3.8	3.5	5.7	5.1	5.1
Noorwegen (N)	20.2	23.7	22.5	22.5	25.9	23.1
Polen (PL)	7.2	5.8	7.3	7.8	6.7	8.3
Portugal (P)	6.2	5,7	6,4	6,5	5,5	6,9
Zweden (Z)	17.9	15.7	15.7	15.2	20.1	17.1
Slovenië (SLO)	8.4	6.8	10.2	7.8	6.6	7.5

Figuur 3: De evolutie van het vertrouwen in de politie
(Bron: ESS 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 en 2012)



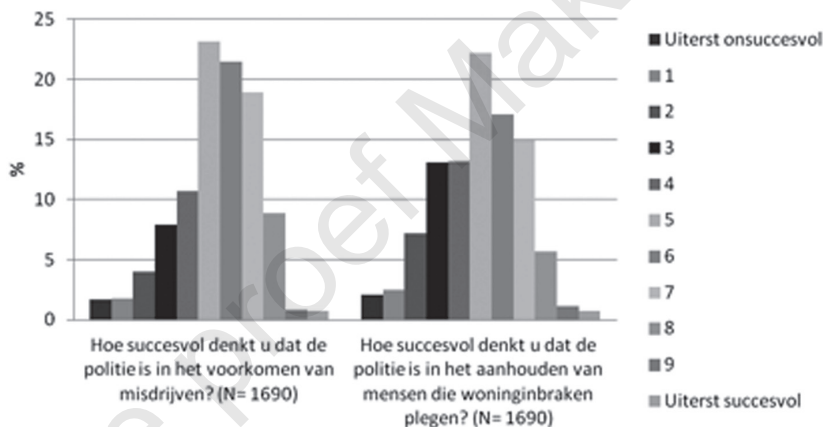
Tabel 1 en figuur 3 tonen de evolutie van het vertrouwen in politie in Europese context. Het valt meteen op dat er binnen de landen geen grote schommelingen bestaan in het percentage burgers met een sterk vertrouwen in politie over de verschillende jaren heen. Wel kunnen er enorme verschillen vastgesteld worden tussen de landen die opgenomen werden in de analyse. Vooral de Scandinavische landen, met als uitschieters Finland en Denemarken, kennen in de verschillende edities van de ESS hoge percentages van burgers met een sterk vertrouwen in politie (gaande van 20.2% tot 48.6%). In België ligt het percentage met een sterk vertrouwen in politie vrij laag: dit percentage schommelt tussen 5.8% in 2004 en 7.9% in 2012. Enkel Nederland en Portugal kennen gelijkaardige percentages.

Deze percentages kunnen enerzijds te wijten zijn aan het feit dat enkel respondenten met een sterk vertrouwen zijn weergegeven in de resultaten en Nederlanders, Portugezen en Belgen amper geneigd zijn om in vragenlijsten de uiteinden aan te duiden op een puntenschaal.¹⁴ Anderzijds kan dit een indicatie zijn dat er iets met het vertrouwen van de Belg, Portugees en de Nederlander in politie aan de hand is. Als dit laatste zou kloppen, kan dit mogelijk te wijten zijn aan de vele malen dat politie reeds in opspraak kwam, althans voor wat België betreft. Niet alleen het reeds vermelde politiegeweld, maar ook de onregelmatigheden aan de top van politie zullen ongetwijfeld enige impact gehad hebben op de publieke opinie. Zonder verder in detail te treden verwijzen we graag als voorbeeld naar de zaak Koekelberg, de afzetting van de Gentse korpschef Peter De Wolf en de HaZoDi-affaire.

4.2. De mate van vertrouwen in de Belgische politie

4.2.1. De mate van vertrouwen in de effectiviteit van politie

Figuur 4: Vertrouwen in de effectiviteit van politie (Bron: ESS 2010)



Om het vertrouwen in de effectiviteit van politie te meten, werden twee vragen gesteld in de ESS. Op de eerste vraag 'Op basis van wat u heeft gehoord of zelf heeft meegemaakt, hoe succesvol denkt u dat de politie is in het voorkomen van misdrijven in België waarbij geweld wordt gebruikt of met geweld wordt bedreigd?' werd vooral neutraal geantwoord. Dit is te zien aan het hoog percentage respondenten dat een score van 3 tot 7 aanduidde op de antwoordschaal (0 of uiterst onsuccesvol – 10 of uiterst succesvol). Het gaat hier om maar liefst 82.1% waarvan het merendeel (23.1%) een 5 aanduidde. 10.4% van de respondenten duidde een score van 8, 9 of 10 aan, dit tegenover 7.5% van de respondenten dat een score van 0, 1 of 2 aanduidde. De tweede vraag 'Hoe succesvol denkt u dat de politie is in het aanhouden van mensen die woninginbraken plegen in België?' kent

¹⁴ Verschillende onderzoeken hebben namelijk aangetoond dat het percentage burgers met redelijk veel tot veel vertrouwen in politie voor België en Nederland kan oplopen tot 75%. Wat een positiever beeld weergeeft dan wat de resultaten in deze bijdrage laten uitschijnen. Niettegenstaande kennen België en Nederland hier wel het laagste percentage burgers met een zeer sterk vertrouwen in politie.

een gelijkaardige verdeling. 80.5% van de respondenten duidde een score van 3 tot 7 aan op de schaal met opnieuw een piek bij de score 5 (22.2%).

Toch is er een groter percentage dat geen groot geloof hecht in de mate van succes van politie in het aanhouden van inbrekers dan het percentage dat er wel een groot geloof aan hecht wanneer er wordt gekeken naar de uiteinden van de distributie. Zo gaf 11.8% van de respondenten een score van 0, 1 of 2 aan op de schaal tegenover slechts 7.5% dat een 8,9 of 10 aangaf. Er zijn met andere woorden weinig burgers die een zeer hoog vertrouwen hebben in de effectiviteit van politie, zowel voor wat betreft het voorkomen van misdrijven als het aanhouden van inbrekers. Hoewel vroeger onderzoek (Hough, Jackson, Bradford, Myhill & Quinton, 2010; Tyler, 2003; 2006b; 2007; 2011; Van Damme, 2013) heeft aangetoond dat het vertrouwen in de effectiviteit van politie minder belangrijk blijkt te zijn voor de burger dan het vertrouwen in de rechtvaardigheid ervan, dient toch vermeld te worden dat het vertrouwen in de effectiviteit beter kan. Hieraan kan bijvoorbeeld gewerkt worden door een grotere transparantie naar de burger te creëren. Dit hoeft niet via de nationale kranten te gebeuren, maar het is vooral belangrijk om dit binnen de eigen lokale politiezone te doen. Zo stelt Bruggeman (2010) dat burgers informatievoorziening uitermate belangrijk vinden, maar dat dit vooral geldt voor de buurt waar mensen in wonen. Wanneer er bijvoorbeeld een inbrakenplag aan de gang is in een buurt, willen buurtbewoners ook op de hoogte gehouden worden van de stand van zaken. Het organiseren van een buurtvergadering kan hierbij helpen of het ronddelen van een informatiefolder.

4.2.2. De mate van vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van politie

Figuur 5: Vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van politie (Bron: ESS 2010)



In haar doctoraatsonderzoek ging Verwee (2012) na wat de burger precies van politie verwacht. Uit verschillende interviews met burgers blijkt, op het niveau van het gedrag, vriendelijkheid de belangrijkste verwachting te zijn. Daarnaast verwachten burgers een objectieve, neutrale politieman/-vrouw, een correcte politie, een politie die respectvol omgaat met de burger en die voldoende informeert en communiceert. De vraag rijst of politie wel aan de burger zijn/haar verwachtingen voldoet. Indien dit niet zo is, heeft dit ongetwijfeld een effect op het vertrouwen. Om het vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van politie te meten, werden dan ook drie vragen gesteld in de ESS die in dezelfde lijn liggen als verwachtingen die burgers koesteren met betrekking tot

het politiegedrag. Figuur 5 betreft een visuele weergave van de steekproefverdeling van deze drie vragen.

De resultaten tonen aan dat 72.4% van de respondenten aangeeft dat politie in het algemeen de mensen *vaak* met *respect* behandelt. 12.0% is zelfs van oordeel dat politie de mensen *heel erg vaak* met respect behandelt. Toch is er een aantal dat hier minder positief tegenover staat. Maar liefst 15.7% van de respondenten beantwoordde deze vraag over het respectvol omgaan met burgers met *helemaal niet vaak* of *niet erg vaak*. De vraag betreffende het maken van *eerlijke, onpartijdige beslissingen* in zaken die politie behandelt, werd over het algemeen ook positief beantwoord door de respondenten. 69.9% is namelijk van oordeel dat politie *vaak* eerlijke en onpartijdige beslissingen neemt en 8.6% stelt dat politie dit *heel erg vaak* doet. Toch is meer dan één op vijf van de respondenten minder positief in haar beoordeling. Zo gelooft 21.5% dat politie *helemaal niet vaak* of *niet erg vaak* eerlijke en onpartijdige beslissingen neemt. De politie blijkt nog slechter te scoren op het vlak van informatie-uitwisseling over haar beslissingen en daden. Zo is 37.2% van de respondenten van oordeel dat politie *helemaal niet vaak* of *niet erg vaak* haar beslissingen en daden uitlegt wanneer daar om gevraagd wordt. 54.2% beantwoordde deze vraag met *vaak* en 7.9% met *heel erg vaak*.

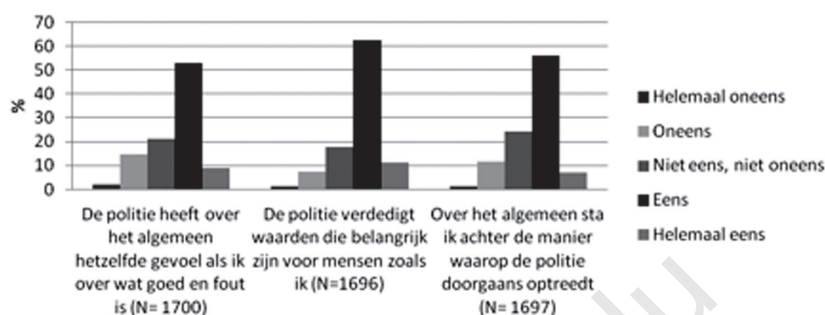
Het vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van politie kan dus op bepaalde vlakken beter, hoewel politie hierop behoorlijk goed scoort. Er zullen altijd wel burgers zijn die politie negatief beoordelen op vlak van haar gedrag. Hier is het percentage burgers met een negatieve beoordeling op elk van deze drie vragen groter dan 15%. Er bestaat vooral een deuk in het vertrouwen in de eerlijkheid en neutraliteit van de beslissingen die politie neemt en in het vertrouwen in de toelichting over de beslissingen en daden van politie. Omdat oordelen over politie vooral gevormd worden door (in) directe contacten, dient elke individuele politieman/-vrouw extra aandacht te besteden aan de manier waarop hij/zij met de burger omgaat. Uiteraard moet dit zeker met respect gebeuren, maar burgers verwachten ook dat politie objectief en neutraal is. Hier dient meer aandacht aan te worden besteed. En vooral dient politie meer werk te maken van haar communicatie naar de burger toe. Een groot aandeel van de burgers is namelijk van oordeel dat politie haar beslissingen en daden niet uitlegt wanneer daar naar gevraagd wordt.

Uit de interviews die Verwee (2012) heeft afgenomen, blijkt dat de burger wel verwacht dat politie de burger informatie verschaft en zeker wanneer daar naar gevraagd wordt. Burgers die de gevraagde informatie niet verkrijgen, kunnen ten eerste niet altijd begrijpen waarom politie bepaalde handelingen stelt en ten tweede voelen ze zich voorbij gelopen aangezien politie niet reageert op hun informatievraag. Politie in België kan dus maar beter extra aandacht besteden aan hoe ze met haar burgers omgaat. Zoals reeds werd geschetst in de inleiding, is dit ook uiterst belangrijk voor politie zelf aangezien onderzoek heeft aangetoond dat dit de werking van politie ten goede komt.

4.3. De mate van gepercipieerde legitimiteit in de Belgische politie

4.3.1. De mate van morele verbondenheid met politie

Figuur 6: Gepercipieerde legitimiteit politie: Moral alignment (Bron: ESS 2010)



Onderzoek heeft aangetoond dat het vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van politie van invloed is op haar gepercipieerde legitimiteit, en vooral dan op de morele verbondenheid die de burger met politie voelt als één van de dimensies ervan (Hough *et al.*, 2010; Jackson *et al.*, 2012; Tyler, 2003; 2006b; 2007; 2011). Ook voor België blijkt dit het geval (Van Damme, 2013). Figuur 6 bevat de visuele weergave van de beschrijvende analyses van de drie vragen die in de ESS werden gebruikt om deze morele verbondenheid van de burger met politie te meten.

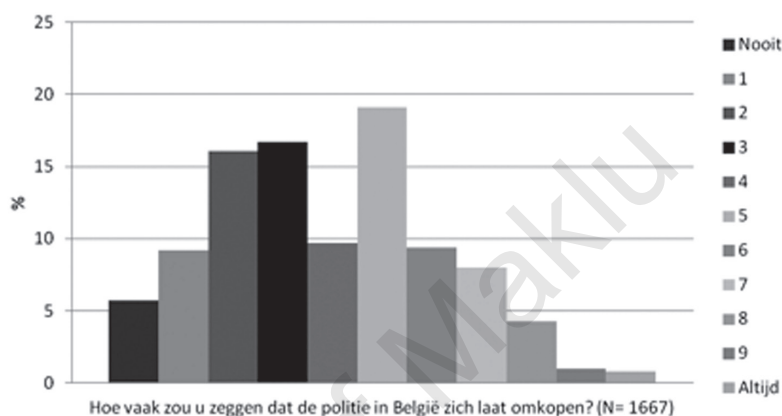
Uit de resultaten blijkt dat 61.9% van de respondenten het *eens* tot *helemaal eens* is met de stelling dat politie over het algemeen hetzelfde gevoel heeft over wat goed en fout is als zij. 21.1% is het *niet eens, niet oneens* met deze stelling en 17% is het er *helemaal oneens* of *oneens* mee. Ook de tweede en derde stelling kennen een gelijkaardige steekproefverdeling. Zo geeft 73.3% van de respondenten aan het *eens* tot *helemaal eens* te zijn met de stelling 'De politie verdedigt waarden die belangrijk zijn voor mensen zoals ik'. 17,6% blijkt het *niet eens, niet oneens* te zijn met deze stelling en 8.7% is het er *helemaal oneens* of *oneens* mee. Voor wat betreft de stelling 'Over het algemeen sta ik achter de manier waarop de politie doorgaans optreedt' is 62.9% van de respondenten het *eens* tot *helemaal eens*, 24.2% het *niet eens, niet oneens* en 12.9% het *helemaal oneens* of *oneens* met deze stelling.

Hoewel het merendeel van de respondenten de stellingen positief beantwoordde, is er toch nog steeds een groot aandeel dat neutraal of negatief tegenover de verschillende stellingen betreffende morele verbondenheid staat. Voor de burger is het belangrijk dat die zich moreel verbonden voelt met politie omdat dit ook samenhangt met de mate waarin hij/zij bereid is politie te gehoorzamen. Het betreft namelijk de rechtvaardiging van het politiegezag. Ook politie zelf heeft er dus alleen maar baat bij dat burgers zich moreel verbonden voelen met haar, dit enerzijds omdat burgers dan het gezag van politie sneller zullen aanvaarden en anderzijds omdat onderzoek heeft aangetoond dat burgers dan ook een grotere bereidwilligheid zullen tonen om de wet na te leven en mee te werken met politie. De politie zelf kan inspelen op het gevoel van morele verbondenheid van de burger door onder andere meer aandacht te besteden aan haar

behandeling van de burger en aan de effectiviteit van haar functioneren. Uit onderzoek van Van Damme (2013) blijkt namelijk dat individuele verschillen in het gevoel van morele verbondenheid voor 47% kunnen verklaard worden door vooral het vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van politie en, in mindere mate, door het vertrouwen in de effectiviteit van politie.

4.3.2. De mate van gepercipieerde legaliteit van politie

Figuur 7: Gepercipieerde legitimiteit politie: Legaliteit (Bron: ESS 2010)

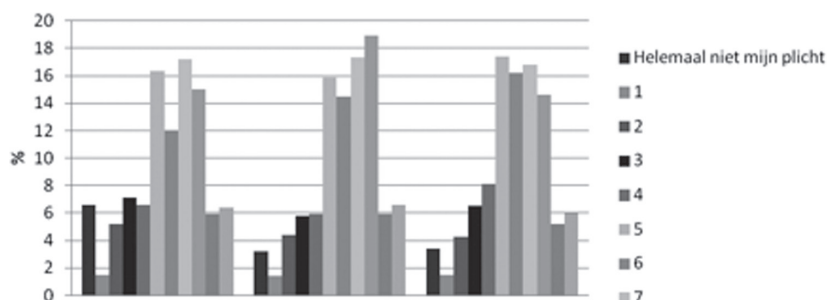


Een tweede rechtvaardigheidsgrond voor het gezag van politie betreft de perceptie van legaliteit van politie. Wanneer burgers geloven dat politie zelf corrupt is, zullen ze minder geneigd zijn het gezag van politie te aanvaarden. Figuur 7 betreft een visuele weergave van de steekproefverdeling voor de variabele gepercipieerde legaliteit. Aan de respondenten werd gevraagd hoe vaak ze zouden zeggen dat de politie in België zich laat omkopen. Men diende te antwoorden op een 11-puntenschaal gaande van 0-Nooit tot 10-Altijd. De piek van de verdeling ligt precies in het midden, bij de score 5.19. 1% is namelijk van oordeel dat de politie zich *evenveel wel dan niet* laat omkopen. 57.4% gaf een score minder dan 5 en is dus van oordeel dat de politie zich *meer niet dan wel* laat omkopen. Hiervan zegt slechts 5.7% dat de politie zich *nooit* schuldig maakt aan omkoping. 23.5% van de respondenten heeft een eerder negatief oordeel over de legaliteit van politie en gaf een *score van meer dan 5*.

Mogelijk zijn deze percepties gelinkt aan de vele gemediatiseerde gebeurtenissen inzake corruptie bij zowel de lokale als federale politie. Geregeld verschijnen er krantenkoppen waarin politiemensen in opspraak komen. Het is zelfs mogelijk dat percepties inzake de legaliteit van politie heden ten dage nog negatiever zijn dan bij de afname van de ESS in de periode september 2010 – januari 2011. In oktober 2011 kwam namelijk de HaZoDi-affaire aan het licht door een Panorama-reportage. Hierin werd de graaicultuur in het Hasseltse politiekorps aan de kaak gesteld. De affaire heeft voor heel wat ophef gezorgd. Zelfs vandaag nog verschijnen er berichten nopens deze affaire. Dit doet uiteraard het imago van politie geen goed.

4.3.3. De mate waarin Belgen bereid zijn politie vrijwillig te gehoorzamen

Figuur 8: Gepercipieerde legitimiteit politie: Obligation to obey (Bron: ESS 2010)



Naast de dimensies morele verbondenheid en legaliteit, wordt in de ESS een derde dimensie van gepercipieerde legitimiteit onderscheiden, namelijk het *gevoel politie verplicht te gehoorzamen*. Deze dimensie heeft betrekking op de erkenning van het gezag van politie, terwijl morele verbondenheid en legaliteit gaan om de rechtvaardiging van dit gezag. *Erkennen burgers het gezag van politie?* Om deze vraag te beantwoorden koppelen we terug naar de resultaten uit de ESS. Een visuele weergave kan teruggevonden worden in figuur 8. Aan de respondenten werd gevraagd in hoeverre zij het hun plicht vinden om achter de besluiten van de politie te staan, zelfs als ze het er niet mee eens zijn. De antwoordmogelijkheden gingen van 0-Helemaal niet mijn plicht tot 10-Helemaal mijn plicht. Hoewel de steekproefverdeling een normaalverdeling benadert, met een piek in het midden bij de score 5 (16.3%), dient gezegd te worden dat deze iets afwijkt door het hogere percentage (6.6%) respondenten dat van oordeel is dat het *helemaal niet hun plicht* is achter de besluiten van politie te staan. In totaal gaf 27% van de respondenten een score minder dan 5 op de schaal. 56.5% gaf een score hoger dan 5. Net geen 3/4^{de} van de burgers voelt zich dus eerder verplicht om achter de besluiten van politie te staan, iets meer dan 1/4^{de} voelt zich hiertoe eerder niet verplicht. Dit geeft een indicatie dat er toch een behoorlijk aantal burgers niet steeds het gezag van politie erkennen.

De steekproefverdeling betreffende de vraag 'In hoeverre is het uw plicht om te doen wat de politie zegt, zelfs als u de redenen niet begrijpt of u het er niet mee eens bent?' kent een gelijkaardig verloop. 3.2% van de respondenten beantwoordde deze vraag met 'helemaal niet mijn plicht'. 20.7% gaf een score minder dan 5. 15.9% gaf een score van 5 en 63.2% gaf een score van meer dan 5. Slechts 6.6% van de respondenten vindt het volledig zijn plicht te gehoorzamen aan de politie, ook als die de redenen niet begrijpt of het er niet mee eens is. 1/5^{de} van de respondenten gaf dus aan zich eerder niet verplicht te voelen steeds te moeten gehoorzamen aan de politie. Opnieuw een indicatie dat het gezag van politie niet door iedereen op elk moment wordt erkend.

Ook de beschrijvende resultaten met betrekking tot de laatste vraag kunnen ons hetzelfde doen concluderen. De vraag die de respondenten dienden te beantwoorden betrof: 'In hoeverre is het uw plicht om te doen wat de politie zegt, zelfs als u de manier waarop zij u behandelt niet prettig vindt?' Ook hier ligt de piek van de verdeling bij de score 5 (17.4%). 23.8% beantwoordde de vraag eerder negatief en gaf een score

minder dan 5 waarvan 3.4% zelfs een score van 0 aangaf. 58.8% gaf een score hoger dan 5 waarvan 6% een score van 10. Slechts 6% voelt het dus volledig zijn plicht politie te gehoorzamen, zelfs wanneer men de manier waarop men wordt behandeld niet prettig vindt. Opnieuw gaf meer dan 1/5^{de} van de respondenten een eerder negatief antwoord op de schaal.

De resultaten liggen in lijn met wat werd vastgesteld in Nederland door de projectgroep 'Het gezag van de politie' van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie. Zo stelt haar rapport uit 2002 dat de automatische acceptatie van institutioneel gezag is afgenomen. Vroeger werd gezag van politie aanvaard, zonder dat daar vragen bij werden gesteld.¹⁵ Vandaag de dag zijn mensen kritischer geworden en stellen ze alles in vraag. Men wil weten waarom politie bepaalde beslissingen neemt, waarom politie zus en zo handelt. Enkel wanneer burgers het gedrag van politie begrijpen, zullen ze het gezag ervan aanvaarden. In tegenstelling tot vroeger, toen het gezag van politie automatisch werd geaccepteerd, dient politie er heden ten dage zelf toe te streven dat haar gezag wordt erkend en aanvaard. Dit kan alleen door het vertrouwen van de burger in te winnen, niet door gezag hardhandig af te dwingen. Gezag moet worden verdiend. Legitimiteit vloeit voort uit vertrouwen en vertrouwen vloeit voort uit hoe politie de burger behandelt.

5. Conclusie en discussie

Een herneming van het gezagsvraagstuk in dit Cahier leidt ons opnieuw, net zoals in het rapport van de projectgroep 'Het gezag van de politie' uit 2000, tot de conclusie dat het gezag van politie vandaag de dag niet automatisch geaccepteerd wordt door de bevolking. Uit de resultaten van de ESS 2010 is namelijk gebleken dat het plichtsgevoel om politie vrijwillig te gehoorzamen niet bij elke Belg even sterk leeft. Een vraag zoals deze in de ESS is echter niet gesteld aan de bevolking in het verleden. We baseren ons dus slechts op wetenschappelijke bronnen en mondelinge overlevering om te stellen dat gezag vroeger automatisch werd geaccepteerd. Sommigen zijn zelfs kritisch en wijzen erop dat er ook in het verleden momenten zijn geweest waarin er sprake was van een gezagscrisis van de politie.

Niettegenstaande lijkt het erop dat politiegezag vandaag de dag dient gerechtvaardigd te zijn. Burgers dienen het gevoel te hebben dat politie en zij dezelfde visies delen van wat goed en fout is in de samenleving. Wanneer politie en burgers andere waarden en normen vooropstellen, zorgt dit voor een kloof tussen burger en politie. Burgers zullen dan minder bereid zijn het gezag van politie te aanvaarden. Dit geldt ook wanneer burgers er niet in geloven dat politie zich aan de wet houdt. Immers, politie verliest dan haar geloofwaardigheid als wetshandhaver. Corruptieschandalen dienen ten aller tijde vermeden te worden. Helaas is voor België het kwaad reeds geschied. Uit de ESS blijkt namelijk dat burgers een niet al te positief beeld hebben over de legaliteit van politie. Slechts 5.7% van de respondenten gaf namelijk aan dat politie zich nooit zou laten omkopen. Waarschijnlijk heeft de media op de beeldvorming van de burger ingespeeld. Ook al gaat het maar om enkele gevallen waarin politie in opspraak kwam, toch zijn het deze die door de media werden uitvergroot.

¹⁵ Hoewel sommige auteurs wijzen op de flinke spanningen die er reeds waren in de jaren '60-'70 tussen de Nederlandse politie en haar bevolking (Meershoek, 2000).

Politie zelf dient zich bewust te zijn dat gezag vandaag de dag moet worden verdiend. Uit enkele informele gesprekken met politie-inspecteurs is me duidelijk geworden dat vooral de oudere generatie zich hier niet bewust van is. Deze oudere generatie verwijst vooral naar de tijd van vroeger, toen er geen vragen werden gesteld, maar er altijd gehoorzaamd werd aan politie. Voor deze generatie is de wet de wet en als politie een bepaalde beslissing neemt of handeling stelt, dan zal ze hiervoor een gegronde reden hebben. Deze oudere generatie acht het niet nodig om telkens verantwoording af te leggen aan de burger. De jongere generatie, die in een andere tijdsgeest is opgeleid, is zich wel bewust dat vandaag de dag burgers slechts zullen gehoorzamen wanneer ze geloven in de legitimiteit van politie. Deze perceptie van legitimiteit is gebaseerd op percepties van het politie functioneren. Slechts wanneer burgers geloven in de procedurele rechtvaardigheid en in de effectiviteit van politie, zullen ze politie percipiëren als legitiem.

Op basis van de resultaten van de ESS kan besloten worden dat politie niet zo slecht scoort voor wat betreft het vertrouwen in zowel de procedurele rechtvaardigheid als in de effectiviteit van politie, maar dat dit wel nog beter kan. Politie kan in dit opzicht inspelen op het vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid door meer aandacht te besteden aan de manier waarop ze met de burger omgaat. In haar persoonlijke contacten dient ze respectvol om te gaan met elke burger, los van zijn of haar rol als dader, slachtoffer of getuige. Daarnaast dient ze vooral eerlijk en neutraal te zijn en dient ze werk te maken van haar communicatie naar de burger toe.

De gebeurtenissen inzake politiegeweld die in de media zijn verschenen, hebben allicht ook een impact gehad op de beeldvorming van burgers. Burgers zijn er zich echter niet van bewust dat het merendeel van de politie zich wel aan de regels houdt. Elk incident wordt tegenwoordig onmiddellijk via een smartphone gefilmd. In een mum van tijd staat het beeldmateriaal op internet en dan springen de media er op. Als politie in de media komt, is het zo goed als altijd in negatieve zin. Het zijn echter deze enkele gebeurtenissen die voor een deuk in het vertrouwen kunnen zorgen. Om zulke incidenten te vermijden, is het goed om politie zelf te laten reflecteren over het eigen gedrag. Dit kan door bijvoorbeeld in opleidingen te voorzien waarin het contact met de burger centraal staat of door het organiseren van een rondetafelgesprek waarin kan gedebatteerd worden over een filmpje inzake politiegeweld. Zo'n rondetafelgesprek kan ook dienen om visies van zowel de oudere als nieuwere generatie politiemensen uit te wisselen. Op die manier kunnen diegenen bij wie dit nog niet het geval was, zich ook bewust worden dat gezag niet meer louter samenhangt met het uniform, maar dat dit moet worden verdiend.

Politie moet voldoen aan de verwachtingen van de burgers. Dit kan alleen door het leren luisteren naar burgers. Hierbij kan surveyonderzoek helpen. België heeft echter geen vast instrument meer waarbij de bevolking wordt bevraagd naar haar opinies over politie. De Veiligheidsmonitor heeft een stille dood gekend. Het betrof een bevolkingsbevraging waarbij de tevredenheid van de burger in politie werd nagegaan. Ook de module in de ESS 2010 betrof slechts een eenmalige module met een focus op het vertrouwen en de gepercipieerde legitimiteit van politie. Terwijl een herhaling van een survey ook evoluties kan blootleggen doorheen de tijd. Het lijkt er op dat er vandaag de dag geen enkel instrument meer voor handen is die de tevredenheid of het vertrouwen van de burger in politie meet, laat staan wat de verwachtingen zijn van de burger over politie. Slechts

enkele individuele onderzoekers nemen deze zaken op in kleinschaligere surveys. Een idee zou zijn om deze elementen dan ook op te nemen in de jaarlijkse survey inzake socio-culturele verschuivingen in Vlaanderen.¹⁶

Bibliografie

- BEETHAM, D. (1991). *The legitimization of power*. Palgrave: Macmillan.
- BRADFORD, B. (2010). *The Quality of Police Contact: Procedural Justice Concerns Among Victims of Crime in London*. Geconsulteerd op 18 september 2013, from: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1596754>
- BRADFORD, B., JACKSON, J. & STANKO, B. (2009). Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing and society*, 19(1), 20-46.
- BRUGGEMAN, W. (2010). Politie en vertrouwen. *Orde van de dag*, 52, 31-38.
- GUNTHER MOOR, L. & VAN DER VIJVER, K. (Eds.) (2000). *Het gezag van de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- HINDS, L. & MURPHY, K. (2007). Public satisfaction with police: using procedural justice to improve police legitimacy. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 40(1), 27-42.
- HINSCH, W. (2010). Justice, legitimacy and constitutional rights. *Critical review of international social and political philosophy*, 13(1), 39-54.
- HOUGH, M., JACKSON, J. & BRADFORD, B. (2013). Legitimacy, trust and compliance: an empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey. In J. TANKKEBE & A. LIEBLING (Eds.), *Legitimacy and criminal justice: an international exploration*. Oxford: Oxford University Press.
- HOUGH, M., JACKSON, J., BRADFORD, B., MYHILL, A. & QUINTON, P. (2010). Procedural justice, trust and institutional legitimacy. *Policing: A journal of Policy and Practice*, 4(3), 203-210.
- JACKSON, J., BRADFORD, B., HOUGH, M., MYHILL, A., QUINTON, P. & TYLER, T. R. (2012). Why do people comply with the law? Legitimacy and influence of legal institutions. *British Journal of Criminology*. doi:10.1093/bjc/azs032
- MEERSHOEK, G. (2000). Blauw blauw: het tanend gezag van de politie. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (Eds.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 81-102.
- NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES (2012). *ESS5, 2010 Documentation report. The ESS data archive* (Edition 2. 1). Geconsulteerd op 18 september 2013, from: <http://ess.nsd.uib.nl/>

¹⁶ Dit betreft een survey van de studiedienst van de Vlaamse regering waarbij wordt gepeild naar burgers hun opvattingen, overtuigingen en handelingsbereidheid rond diverse maatschappelijke en beleidsrelevante thema's. Meer informatie kan teruggevonden worden op volgende website: <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Enquetes/Pages/Enquetes.aspx>.

- ROBERTS, J. V. & HOUGH, M. J. (2005). *Understanding public attitudes to criminal justice*. Berkshire: Open University Press.
- THIBAUT, J. & WALKER, L. (1975). *Procedural justice: a psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- TULLY, E. J. (2010). *Public trust, are we losing it?* Geconsulteerd op 18 september 2013, from: <http://www.neiassociates.org/public-trust-are-we-losing-it/>
- TYLER, T. R. (1988). What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures. *Law and Society Review*, 22(1), 103-135.
- TYLER, T. R. (1997). The psychology of legitimacy: a relational perspective on voluntary deference to authorities. *Personality and Social Psychology Review*, 1(4), 323-345.
- TYLER, T. R. (2003). Procedural justice, legitimacy and the effective rule of law. *Crime & Justice*, 30, 283-357.
- TYLER, T. R. (2006a). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual review of psychology*, 57, 375-400.
- TYLER, T. R. (2006b). *Why people obey the law*. New Jersey: Princeton University Press.
- TYLER, T. R. (Ed.) (2007). *Legitimacy and criminal justice: international perspectives*. New York: Russel Sage Foundation Press.
- TYLER, T. R. (2011). *Why people cooperate: The role of social motivations*. Princeton: Princeton University Press.
- TYLER, T. R. & FAGAN, J. (2008). Why do people cooperate with the police? *Ohio Journal of Criminal Law*, 6, 231-275.
- VAN DAMME, A. (2013). The roots and routes to compliance and citizen's cooperation with the Belgian police. *European Journal of Policing Studies*, 1(1), 39-62.
- VAN DAMME, A. & PAUWELS, L. (2011). Het (gebrek aan) vertrouwen in politie en justitie bij Vlamingen onder de loep. *Handboek Politiediensten*, Afl. 99, 199-232.
- VAN DAMME, A. & PAUWELS, L. (2013). Naleving van de wet en medewerking van burgers met politie: (alleen) een kwestie van procedurele rechtvaardigheid? *Panopticon*, 34(3), 182-203.
- VAN DAMME, A., PAUWELS, L. & SVENSSON, R. (2013). Why do the Swedes cooperate with the police? A SEM analysis of Tyler's procedural justice model. *European Journal on Criminal Policy and Research*, published online: 10. 1007/s10610-013-9224-4
- VERWEE, I. (2012). *De politierol bekeken door de bril van de burger. Een caleidoscoop van verwachtingen en betekenissen*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- X. (2013/01/12). Student overweegt klacht tegen politie na hardhandige controle [WWW]. http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20130112_00431133 [18/09/13]
- X. (2013/02/21). Buitensporig geweld door Antwerpse politie? [WWW]. http://www.standaard.be/cnt/dmf20130221_119 [18/09/13]

X. (2013/08/11.) Klacht tegen homofoob politiegeweld op BSF [WWW]. Brusselnieuws. be: <http://www.brusselnieuws.be/artikel/klacht-tegen-homofoob-politiegeweld-op-bsf> [18/09/13]

X. (2013/09/12). Onderzoek naar mogelijk politiegeweld in Ukkel [WWW]. <http://www.brusselnieuws.be/artikel/onderzoek-naar-mogelijk-politiegeweld-ukkel> [18/09/13]

ZIJDERVELD, A. C. (2000). De verandering van legitimiteit: enkele cultuur-sociologische overwegingen. In L. GUNTHER MOOR & K. VAN DER VIJVER (Eds.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 15-26.

2e proef Maklu

2e proef Maklu

Attitudes van jongeren ten aanzien van de politie: een verkennend onderzoek naar de (gepercipieerde) procedurele rechtvaardigheid

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 143-166
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Inès Maus¹

Dit verkennend onderzoek heeft tot doel om inzicht te verwerven in factoren die, rechtstreeks of onrechtstreeks, een invloed hebben op de bereidheid van jongeren om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Meer bepaald werd de relatie onderzocht tussen procedurele rechtvaardigheid, legitimiteit en de bereidheid tot medewerking en het naleven van de wet bij jongeren. Dit onderzoek ondersteunt het belang van een normatieve benadering in het verklaren van attitudes en gedragingen ten aanzien van wettelijke instellingen.

1. Inleiding

Voor een samenleving is het van belang dat de regels, normen of wetten worden nageleefd door de bevolking. De effectiviteit van een instelling wordt in grote mate bepaald door de bereidheid van de burger om mee te werken met die instelling. Zo is de mogelijkheid van de politie om criminaliteit aan te pakken niet alleen afhankelijk van het politieoptreden, maar is deze mogelijkheid ook sterk afhankelijk van de medewerking van de bevolking. Zo zal de politie effectiever kunnen optreden wanneer burgers bereid zijn om te getuigen en aangifte te doen van misdrijven (Van Damme & Pauwels, 2011). Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de wettelijke instanties van een samenleving om ervoor te zorgen dat zij publieke steun verwerven vanwege de bevolking. Dit is de dag van vandaag allerm minst een makkelijke opgave. Onze hedendaagse postmoderne samenleving is namelijk divers, reflexief en gericht op consumeren. De gevolgen van deze gewijzigde samenleving heeft ook haar invloed op de politie. De rol die de politie in de samenleving vervult, is uitgebreider en complexer geworden. De politie heeft tevens te kampen met een kloof tussen zichzelf en etnische minderheden. Dat de huidige samenleving ook heel wat kritischer is, maakt dat de legitimiteit en het imago van de politie in vraag worden gesteld door de bevolking (Bradford, 2011). Het is dus van belang om te begrijpen welke factoren normconform gedrag en bereidheid tot medewerking beïnvloeden.

¹ Penitentiair administratief assistent, griffie gevangenis Antwerpen en genomineerde CPS-scriptieprijs.

Bevindingen van internationale studies tonen aan dat de bereidheid van mensen om samen te werken met de politie significant samenhangt met de mate waarin mensen de politie als legitiem beschouwen. De percepties over de legitimiteit van de politie worden op hun beurt beïnvloed door percepties over de rechtvaardigheid van de procedures die de politie hanteert (Tyler & Huo, 2002; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2006; Reisig, Bratton & Gertz, 2007; Hinds & Murphy, 2007; Hough, Jackson, Bradford, Myhill & Quinton, 2010). Onderzoek naar de invloed van percepties over procedurele rechtvaardigheid op de bereidheid om mee te werken met politie en het naleven van de wet bleef voornamelijk beperkt tot de percepties van volwassenen. Om op een afdoende manier zicht te krijgen op de factoren die percepties ten aanzien politie beïnvloeden, kan een belangrijk deel van de publieke perceptie niet ontbreken, namelijk de perceptie van jongeren. In deze bijdrage worden de resultaten van een verkennend onderzoek besproken, waarmee gehoopt wordt aan onze kennis over de attitudes van jongeren ten aanzien van politie bij te dragen, met bijzondere aandacht voor de invloed van procedurele rechtvaardigheid.

Vooreerst wordt er aandacht besteed aan de twee belangrijkste benaderingen die een verklaring bieden voor publieke steun aan wettelijke instanties. Daarnaast benaderen we normconform en coöperatief gedrag van de burger vanuit een ontwikkelingsperspectief. Daarbij worden twee belangrijke domeinen van het wettelijke socialisatieproces en twee belangrijke componenten van individuele attitudes ten aanzien van de politie besproken, namelijk institutionele legitimiteit en cynisme ten aanzien van de wet. Verder wordt er stilgestaan bij een belangrijke determinant van attitudes en publieke steun ten aanzien van de politie: procedurele rechtvaardigheid. Ook wordt er kort aandacht besteed aan de attitudes van jongeren ten aanzien van de politie. Om te eindigen worden ten slotte de methodologie en de bevindingen van het verkennend onderzoek uiteengezet.

2. Publieke steun aan wettelijke instellingen

2.1. Verklaringen

De mate waarin een wettelijke instantie een effectieve werking kan garanderen, hangt voor een groot deel af van hoe mensen zich gedragen ten aanzien van die wettelijke instantie. De vraag waarom mensen de wet naleven en bereid zijn om mee te werken met actoren van het rechtssysteem staat daarom centraal in de juridische wereld en in de sociale wetenschappen (Tyler, 2006). Criminologische stromingen hebben reeds veel gezocht naar verklaringen waarom mensen de wet overtreden. De vraag waarom mensen de wet naleven kreeg veel minder aandacht. Theorieën die antwoorden zoeken op de vraag waarom mensen de wet overtreden, wordt verweten dat ze enkel oog hebben voor formele controle. Meer subtiele theorieën van 'crime control' kijken naar waarom mensen de wet naleven en zien formele controle niet als het enige systeem van controle: ze hebben vooral oog voor normatieve dimensies (Hough *et al.*, 2010). In de literatuur zijn twee belangrijke benaderingen waar te nemen die verklaren waarom mensen bereid zijn om de wet na te leven en om mee te werken met autoriteiten, waarbij de ene benadering zich richt op afschrikking en de andere op de naleving van de wet. Deze benaderingen onderscheiden zich door de manier waarop ze het gedrag van mensen verklaren.

2.1.1. Instrumentele benadering

Bij de eerste benadering, ook wel het ‘deterrence model’ of ‘social control model’ genoemd, worden mensen gedreven door de behoefte om maximaal winst te behalen uit hun interacties met anderen. Dit is de centrale gedachte van de rationele keuze-theorie. Mensen laten zich volgens deze theorie leiden door de kosten en baten die samenhangen met een bepaalde gedraging. Normconform gedrag wordt op die manier beoogd door hoge kosten te laten samen gaan met regelovertrekend gedrag (Tyler & Huo, 2002). Vanuit deze benadering kunnen wettelijke autoriteiten aldus het gedrag van burgers beïnvloeden door de dreiging met of het opleggen van sancties (Tyler, 2006). De aanwezigheid van sancties in de wet, die gepaard gaan met het overtreden van de wet, dient als een geloofwaardige dreiging die mensen ervan moet weerhouden om misdrijven te plegen (dit is generale preventie) of om dit opnieuw te doen (dit is speciale preventie) (Paternoster, 2010). Het normconform gedrag en de bereidheid tot medewerking van de bevolking wordt op die manier verklaard door de externe motivatie van afschrikking. Strengere straffen en de uitbreiding van handhavingsstrategieën zijn volgens dit perspectief zinvolle reacties op regelovertrekend gedrag (Hough *et al.*, 2010). Men spreekt ook wel van een instrumentele benadering, omdat deze benadering ervan uitgaat dat de attitudes en het gedrag van mensen ten aanzien van wettelijke instanties in de eerste plaats gebaseerd is op instrumentele beoordelingen (Wells, 2007). Specifiek toegepast op de attitudes ten aanzien van de politie, wil dit zeggen dat mensen positievere attitudes hebben wanneer ze bijvoorbeeld vinden dat de politie effectief is in het reduceren van criminaliteit en het handhaven van de openbare orde en mild zijn in het geven van sancties aan de burgers (Sunshine & Tyler, 2003).

Verschillende redenen worden aangehaald om te wijzen op de ontoereikendheid van het ‘deterrence model’. Wellicht één van de belangrijkste argumenten om dit model te verwerpen, is de beperkte impact van het risico op sanctie op het gedrag van mensen ten aanzien van het rechtssysteem, dat uit onderzoek blijkt (Tyler, 2006). Dit kan te wijten zijn aan de moeilijkheid om een afschrikkingseffect te meten, omdat heel wat moet gebeuren vooraleer er sprake is van afschrikking. Het is ook mogelijk dat sterke afschrikkingseffecten moeilijk te bekomen zijn doordat het strafrechtssysteem niet effectief inwerkt op de rationaliteit van de mens (Paternoster, 2010). De vraag kan dus gesteld worden of dit model wel opgaat voor een democratische samenleving, waarin minder toezicht is om de kans op sancties te kunnen garanderen (Tyler, 2006). Bovendien houdt deze theorie geen rekening met persoonlijke, aangeboren neigingen die gerelateerd zijn aan delinquent gedrag, zoals lage zelfcontrole of morele attitudes (Pauwels, Weerman, Bruinsma & Bernasco, 2011).²

2.1.2. Normatieve benadering

Vanuit de sociale psychologie worden psychologische modellen gehanteerd om het gedrag van mensen ten aanzien van het rechtssysteem te verklaren. Hierbij liggen intrinsieke motivaties aan de basis van waarom mensen zich al dan niet met respect gedragen ten opzichte van wettelijke instanties. Deze intrinsieke motivaties zijn onafhankelijk van omgevingsgerichte factoren. Mensen leven de wet na omdat ze het gevoel hebben dat dit juist is (Tyler & Huo, 2002). In zijn werk ‘Why people obey the law’ (2006)

² Er zijn evenwel andere theoretische benaderingen die afwijken van de klassieke afschrikkingstheorie. Deze benaderingen trachten hier wel rekening mee te houden.

stelt Tyler dat mensen de wet naleven, niet uit angst om gestraft te worden, maar uit het geloof dat het strafrechtssysteem legitiem is. Attitudes en gedrag van mensen ten aanzien van wettelijke autoriteiten worden beïnvloed door wat mensen aanvoelen als ‘goed’ of ‘slecht’. En het zijn volgens Tyler deze gevoelens van rechtvaardigheid die bepalend zijn voor het gedrag dat mensen stellen wanneer ze in contact komen met wettelijke autoriteiten. De reden waarom mensen de wet naleven en bereid zijn om mee te werken met actoren van het strafrechtssysteem is doordat mensen een morele verplichting voelen om dit te doen. De morele verplichting om een overheidsinstantie te gehoorzamen en steun te verlenen is met andere woorden geïnternaliseerd (Tyler & Huo, 2002).

Deze basisgedachte is niet recent, maar werd al verwoord in de klassieke werken van de socioloog Max Weber. Weber argumenteerde toen al dat niet alleen eigenbelang, angst of gewoonte aan de grondslag liggen van gehoorzaamheid aan een autoriteit of een wet. Daarnaast zijn er wetten en autoriteiten die vrijwillig worden gehoorzaamd wanneer deze worden aanzien als legitiem, namelijk wanneer men de overtuiging heeft dat men deze moet gehoorzamen (Gilley, 2009). Een normatieve benadering is met andere woorden gebaseerd op het idee dat instellingen medewerking en naleving van de wet van de burger kunnen verzekeren door een beleid te ontwikkelen dat gericht is op het versterken van de legitimiteit van de instelling (Jackson *et al.*, 2012). In tegenstelling tot de instrumentele benadering, focussen burgers zich niet in de eerste plaats op wat de wettelijke autoriteiten hebben bewerkstelligd en de uitkomsten die ze van deze instanties ontvangen, maar laten ze zich leiden door normatieve beoordelingen. Meer specifiek laten ze zich leiden door de rechtvaardigheid van de procedures die de politie hanteert om tot beslissingen te komen en om hun macht uit te oefenen (Wells, 2007). De *procedurele rechtvaardigheid* speelt hier met andere woorden een belangrijke rol.

Deze vrijwillige gehoorzaamheid, gebaseerd op percepties over de legitimiteit, is bijzonder belangrijk voor de politie. Het is voor de politie namelijk onmogelijk gehoorzaamheid af te dwingen door middel van het dreigen met sancties bij de gehele bevolking, simpelweg omdat de politie niet overal tegelijk kan zijn. Het is dus van belang dat de burgers vrijwillig normconform gedrag vertonen, zowel wanneer ze persoonlijk in contact komen met politie, als in hun alledaagse leven. Daardoor kan de politie haar middelen richten tot dat deel van de bevolking of de situaties waarbij gehoorzaamheid moeilijk te verkrijgen is (Tyler, 2004). Gehoorzaamheid, gebaseerd op intrinsieke motivaties, gaat gepaard met heel wat minder kosten, gevaar en afstandelijkheid, dan wanneer deze wordt afgedwongen (Jackson & Bradford, 2009). Het verzekeren van coöperatief gedrag en normconform gedrag via een normatieve benadering is dus veiliger en efficiënter dan via een instrumentele benadering. Wanneer mensen intrinsieke waarden hebben die hun gedrag beïnvloeden, is het niet nodig om hun gedrag te beïnvloeden door middel van dreigingen met sancties. Mensen nemen zelf de verantwoordelijkheid om de regels na te leven (Tyler & Darley, 2000).

2.1.3. Een wettelijk socialisatieproces

Volgens Fagan en Tyler (2005) ligt een ontwikkelingsproces van wettelijke socialisatie aan de basis van normconform gedrag en coöperatief gedrag ten aanzien van wettelijke actoren. Dit is een proces dat zich voordoet in de jeugdjaren, waarbij jongeren sociale oriëntaties en morele waarden ontwikkelen ten aanzien van wettelijke instanties, die een

invloed hebben op het gedrag dat men stelt op volwassen leeftijd ten aanzien van wettelijke actoren. Tijdens dit proces worden waarden geïnternaliseerd, percepties gevormd en attitudes ontwikkeld ten aanzien van wettelijke autoriteiten en de wet zelf. Sociale ervaringen die doorheen de jaren worden opgebouwd, liggen aan de grondslag hiervan (Tyler, 2006). Dit kunnen zowel directe als indirecte ervaringen met wettelijke instanties zijn (Reisig, Wolfe & Holtfreter, 2011). Er is empirisch bewijs voor het argument dat subjectieve evaluaties van wettelijke actoren en de wet zelf een verband vertonen met een aantal gedragingen ten aanzien van wettelijke instanties, zoals de bereidheid om de politie te helpen met het bestrijden van criminaliteit (Reisig *et al.*, 2007; Tyler & Fagan, 2008) en de bereidheid om de wet na te leven (Reisig *et al.*, 2011). Onderzoek naar wettelijke socialisatie bij jongeren en volwassenen heeft drie dimensies geïdentificeerd die mogelijk een invloed hebben op de totstandkoming of het in stand houden van delinquent gedrag bij adolescenten. Deze drie dimensies heten ‘institutional legitimacy’, ‘cynicism about the legal system’ en ‘moral ambiguity’ (Fagan & Tyler, 2005).

2. Attitudes ten aanzien van de politie

De legitimiteit van de wet, autoriteiten en instituties verwijst naar een soort gepercipieerde verplichting om de regels en de beslissingen van wettelijke instituties en actoren te aanvaarden (Tyler & Huo, 2002; Sunshine & Tyler, 2003). In het wettelijk socialisatieproces worden ook attitudes ontwikkeld ten aanzien van de wet zelf, zoals de attitude dat het aanvaardbaar is om een wet te overtreden in sommige situaties. Dit domein staat bekend als ‘legal cynicism’ (Reisig *et al.*, 2011). Van ‘moral disengagement’ ten slotte is sprake wanneer men afstand doet van het interne controle systeem, dat bestaat uit morele waarden die immoreel gedrag tegenhouden (Fagan & Tyler, 2005). Buiten deze drie domeinen worden nog andere componenten van wettelijke socialisatie aangehaald, zoals vertrouwen in en morele kredietwaardigheid van instituties (Reisig *et al.*, 2011). We beperken ons tot de meest vernoemde domeinen van het wettelijk socialisatieproces, cynisme ten aanzien van de wet en institutionele legitimiteit.

2.1. Cynisme ten aanzien van de wet

De politie is de meest zichtbare actor van sociale controle in onze maatschappij en het meest prominent aanwezig in het strafrechtssysteem, en bezit tevens de macht om gedrag als juist of fout te bestempelen. Het misbruiken van deze macht kan ernstige gevolgen hebben voor publieke percepties over de morele autoriteit van de politie en daarmee ook voor percepties over de morele autoriteit van de wet om voor te schrijven welk gedrag aanvaardbaar is. Wanneer de politie handelt buiten de sociale normen, met andere woorden wanneer ze manifest op oneerlijke wijze handelt, kan dit leiden tot een sterk cynisme ten aanzien van de wet (Hough *et al.*, 2010). Dit wordt aangeduid met de term ‘legal cynicism’.

Dit cynisme reflecteert algemene waarden ten aanzien van de legitimiteit van de wet en sociale normen (Fagan & Tyler, 2005), waarbij de wet en de wettelijke actoren aanzien worden als illegitiem en ineffectief in het verzekeren van publieke veiligheid. Individuen die een hoog cynisme vertonen ten aanzien van de wet, zijn minder geneigd om deze na te leven (Kirk & Matsuda, 2011). Sampson en Bartusch (1998) omschrijven cynisme ten aanzien van de wet als volgt: ‘*Legal cynicism is the sense that laws or rules are not considered binding in the existential, present lives of respondents*’ en ‘*ratification of acting in*

ways that are outside of laws and social norms' (Sampson & Bartusch, 1998, 786). Deze auteurs spreken van een 'anomie' van de wet of een normloosheid, waardoor de regels van het rechtssysteem niet langer bindend zijn. Respondenten vinden gedragingen die niet overeenkomen met de wet of sociale normen, die bepalen welk gedrag passend is, aanvaardbaar.

2.2. Legitimiteit en vertrouwen

In tegenstelling tot cynisme ten aanzien van de wet, verwijst legitimiteit naar de individuele perceptie dat een autoriteit rechtvaardig en geschikt is en daarom gewettigd is om gehoorzaamd te worden (Lee, Steinberg, Piquero & Knight, 2011). Jackson *et al.* (2012) verwoorden dit als volgt: *'Legitimacy is the right to rule and the recognition by the ruled of that right'* (Jackson *et al.*, 2012, 3). Legitimiteit omvat dus niet alleen het recht van een autoriteit om haar macht uit te oefenen, maar tevens de erkenning van dat recht door het volk (Jackson *et al.*, 2011).

Een institutie kan als legitiem doorgaan wanneer ze aan bepaalde objectieve standaardcriteria voldoet, zoals het ontbreken van corruptie of het naleven van een verantwoordingsplicht. Veel belangrijker, en centraal in dit werk, is de gepercipieerde legitimiteit. Wordt een overheidsinstelling ook door het volk gezien als legitiem? In tegenstelling tot de eerste invulling van legitimiteit, zal een overheidsinstantie die als legitiem gepercipieerd wordt, op een vrijwillige publieke steun kunnen rekenen (Hough *et al.*, 2010). Legitimiteit wordt volgens Sunshine en Tyler (2003) gedefinieerd als: *'a property of an authority or institution that leads people to feel that the authority or institution is entitled to be deferred to and obeyed'* (Sunshine & Tyler, 2003, 514). Het begrip legitimiteit omvat een gevoel verplicht te zijn om een autoriteit te gehoorzamen. De definitie van Sunshine en Tyler (2003) reflecteert een sociaalpsychologische benadering van de legitimiteit van instellingen, waarbij burgers gaan gehoorzamen omwille van respect voor die instelling, eerder dan uit schrik voor de sancties die vasthangen aan ongehoorzaam gedrag. Volgens deze benadering is legitimiteit niet instrumenteel maar normatief van aard en dus gebaseerd op de oriëntatie van de sociale waarden van de bevolking naar de autoriteiten toe. Het is vooral de vrijwillige gehoorzaamheid, als kernnotie, die het begrip legitimiteit omvat (Maguire & Johnson, 2010).

Het vertrouwen van de burger in overheidsinstellingen is nauw verbonden met de legitimiteit die deze instellingen genieten. Een toename van het vertrouwen in een instelling gaat gepaard met een toename van de legitimiteit van een instelling en omgekeerd (Van Damme, Pauwels, Pleysier & Van de Velde, 2010). Een coöperatieve relatie tussen de politie en burger kan verzekerd worden door het verhogen van de kwantiteit en kwaliteit van de contacten die plaatsvinden tussen beide of door het ontwikkelen van een relatie die gebaseerd is op een hoge mate van vertrouwen (Stoutland, 2001).

Nationale surveys maken vaak gebruik van een vertrouwensindex om legitimiteit te meten. Deze index vraagt naar de mate waarin de burger vertrouwen heeft in een institutionele instelling en specifiek met betrekking tot de politie, in welke mate de burger vertrouwen heeft in de capaciteit van de politie om de burger te beschermen tegen criminaliteit en of ze hun werk goed doen (Tyler, 2011). In de wetenschappelijke

literatuur worden doorgaans twee indicatoren van legitimiteit aangehaald: vertrouwen in een instelling en een gepercipieerde verplichting om deze instelling te gehoorzamen (Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2004; Reisig *et al.*, 2007). De eerste indicator verwijst naar de overtuiging dat politieagenten vertrouwenswaardig en eerlijk zijn en rekening houden met het welzijn van de burger. De tweede indicator heeft betrekking op de overtuiging dat men verplicht is om de beslissingen en bevelen van de politie te aanvaarden (Tyler, 2011). Recent hebben andere auteurs, zoals Hough *et al.* (2010) en Jackson *et al.* (2012), een bredere conceptualisering van legitimiteit gehanteerd. Hough *et al.* (2010) baseren zich op het werk van Beetham (1991) om te stellen dat legitimiteit nog een dimensie omvat. Een instelling wordt eveneens als legitiem beschouwd wanneer ze dezelfde waarden deelt als de burger. Dit noemt Beetham 'moral alignment'. De legitimiteit van een instelling wordt verleend door de burger. Of de politie legitiem is, moet volgens Beetham (1991) dus afhangen van de manier waarop de burger de waarden van de politie evalueert. Dit vereist volgens Hough *et al.* (2010) niet dat politieagenten moralisten dienen te zijn, maar zorgt er wel voor dat de politie haar werk dient uit te oefenen op een manier waarmee de burger het eens kan zijn.

2.3. Naar Europese indicatoren van legitimiteit en vertrouwen

Het procedurele rechtvaardigheidsmodel werd vooral in Engelstalige landen getoetst, waar een common law-systeem heerst, zoals in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Hough *et al.* (2010) stelden zich daarom terecht de vraag of het procedurele rechtvaardigheidsmodel ook in andere contexten geldt, zoals in continentaal Europa. Om te kijken hoe vertrouwen, legitimiteit, medewerking en het naleven van de wet varieert tussen lidstaten van de Europese Unie, is er nood aan valide en betrouwbare indicatoren, die gebaseerd zijn op een uitvoerig uitgewerkt conceptueel model. Zulke indicatoren werden ontwikkeld in het EURO-JUSTIS project³ en de belangrijkste items werden empirisch getoetst in ronde vijf van de ESS,⁴ de module over vertrouwen in justitie (Jackson *et al.*, 2011). Het EURO-JUSTIS project is een internationale werkgroep, opgericht door de Europese commissie en heeft als opdracht nieuwe vragen te ontwikkelen die betrekking hebben op het meten van vertrouwen, voornamelijk van toepassing op politie en justitie (Van Damme *et al.*, 2010). De EURO-JUSTIS survey bevat vragen met betrekking tot publieke percepties over rechtvaardigheid, effectiviteit, contacten met politie, bereidheid tot medewerking, kennis over het strafrechtssysteem en gepercipieerde legitimiteit (Sato & Hough, 2011).

Beide projecten zijn sterk gebaseerd op de procedurele rechtvaardigheidstheorie en hebben de bedoeling om de procedurele rechtvaardigheidsideeën cross-sectioneel te testen in Europa. Ze onderzoeken het belang van legitimiteit, in vergelijking met items zoals effectiviteit, voor de bereidheid om samen te werken met de politie en het naleven van de wet (Tyler, 2011). Eén van de belangrijkste hypothesen die werd getoetst, is dat vertrouwen in justitie en politie tot gevolg heeft dat mensen de wet naleven. Deze analyse zou het mogelijk moeten maken om na te gaan of de relaties die in Noord-Amerika en in het Verenigd Koninkrijk werden gevonden, tussen vertrouwen, percepties over legitimiteit, medewerking en naleving van de wet, cultuurgebonden of

³ Meer informatie over het EURO-JUSTIS project is terug te vinden op de volgende website: <http://www.eurojustis.eu/>

⁴ Data en documentatie over ronde vijf van de ESS zijn terug te vinden op de website van de ESS: <http://www.europeansocialsurvey.org/>

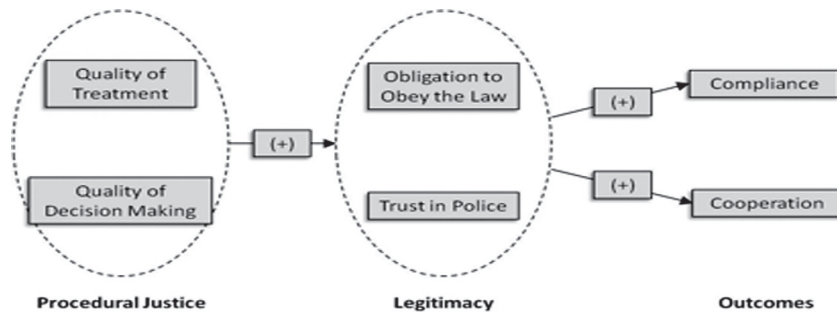
universeel zijn (Hough *et al.*, 2011). Het eindresultaat is niet alleen de ontwikkeling van een set van vragen die peilen naar vertrouwen en legitimiteit. Deze vragen werden ook opgenomen in een grootschalige sociale survey van hoge kwaliteit, die werd afgenomen in minstens 28 Europese landen (Sato & Hough, 2011). De resultaten van de vijfde ronde van de ESS tonen een variatie in het vertrouwen en legitimiteit van wettelijke instellingen tussen de Europese landen. Toch zijn er enkele algemene trends die opvallen. Over het algemeen lijken Noord-Europese landen politie en justitie als legitiem te percipiëren en lijken ze meer vertrouwen te hebben in de wettelijke instellingen van hun land dan Oost- en Zuid-Europese landen. De resultaten van de analyse van de ESS suggereren bovendien dat procedurele rechtvaardigheid een belangrijke voorwaarde is voor een effectieve werking van de wettelijke instellingen (Jackson *et al.*, 2011).

3. Procedurele rechtvaardigheid

3.1. Het procedurele rechtvaardigheidsmodel volgens Tyler

De procedurele rechtvaardigheidstheorie kan gesitueerd worden binnen de grotere verzameling van theorieën over normatieve naleving van de wet, ook wel ‘compliance theories’ genoemd (Hough, Ruuskanen & Jokinen, 2011). Volgens de normatieve benadering zijn mensen consequent bereid om de politie te gehoorzamen en de wet na te leven. Belangrijk hierbij is de relatie tussen de wettelijke instanties en de bevolking. De manier waarop politie- en justitieambtenaren omgaan met de bevolking speelt een significante rol in het verwerven van vertrouwen en legitimiteit en als gevolg daarvan in het verwerven van normconform gedrag en medewerking. Dit is een centrale veronderstelling van de *procedurele rechtvaardigheidstheorie* (Hough *et al.*, 2010).

Een procedureel rechtvaardigheidsmodel ziet de manier waarop mensen worden behandeld door politieagenten als een determinant voor percepties over de legitimiteit van de politie. Wanneer mensen met respect worden behandeld door de politie en merken dat de politie besluiten neemt op basis van rechtvaardige procedures, zullen ze politie als legitiem beschouwen en vrijwillig beslissingen aanvaarden (Sunshine & Tyler, 2003; Reisig *et al.*, 2007). Bovendien heeft een groot aantal studies aangetoond dat er een samenhang bestaat tussen de mate waarin de politie als legitiem wordt gepercipieerd en de bereidheid om mee te werken met de politie (Tyler & Huo, 2002; Sunshine & Tyler, 2003; Reisig *et al.*, 2007; Tyler & Fagan, 2008; Murphy, 2009; Reisig *et al.*, 2011). Wettelijke instanties die als legitiem worden beoordeeld door de burgers hebben vermoedelijk tot gevolg dat de burgers bereid zijn om hun medewerking te verlenen op basis van een intrinsieke motivatie. Legitimiteit reflecteert dan een belangrijke sociale waarde, die zich onderscheidt van eigenbelang, waarbij men een verplichting voelt om een instantie te gehoorzamen. Burgers zijn met andere woorden vrijwillig bereid om samen te werken met deze instanties, omdat ze erin geloven dat dit de juiste manier is om te handelen (Murphy & Gaylor, 2010). Dit tweedelige theoretisch raamwerk wordt ook wel een ‘process-based model’ genoemd (Reisig, Tankebe & Mesko, 2012). Dit model wordt voorgesteld in figuur 1.

Figuur 1: *The process-based model of policing* (bron: Reisig *et al.*, 2007)

Met zijn procedurele rechtvaardigheidsmodel argumenteert Tyler dat door het respectvol behandelen van burgers en door eerlijke beslissingen te nemen, de politie haar legitimiteit kan versterken, wat op zijn beurt de bereidheid van de burger bevordert om mee te werken en zelfs op lange termijn normconform gedrag genereert (Tyler & Huo, 2002; Tyler, 2006). Twee componenten worden gebruikt om de werking van de politie te evalueren: de kwaliteit van de manier waarop de politie tot beslissingen komt en de kwaliteit van de manier waarop politieagenten de burger behandelen (Reisig *et al.*, 2007). Dit 'process-based model' staat tegenover een model waarbij de focus ligt op de mate waarin politiediensten eerlijke uitkomsten kunnen bieden aan de mensen. Een uitkomstenmodel of instrumentele benadering evalueert het politieoptreden op basis van drie types: het vermogen om delinquenten op te sporen, het vermogen om criminaliteit te reduceren en het vermogen om eerlijke uitkomsten te verstrekken (Sunshine & Tyler, 2003).

3.2. Uitbreiding van het procedurele rechtvaardigheidsmodel

Jackson *et al.* (2012) breiden het procedurele rechtvaardigheidsmodel van Tyler uit door de definitie van legitimiteit uit te breiden en een onderscheid te maken tussen de legitimiteit van politie en legitimiteit van de wet. Legitimiteit houdt volgens hen niet alleen de erkenning van macht in (dit is het gevoel verplicht te zijn om te gehoorzamen), maar ook een rechtvaardiging van die macht door gedeelde waarden. Volgens deze conceptualisatie van legitimiteit wordt de legitimiteit van een instelling niet alleen in stand gehouden door een vrijwillige gehoorzaamheid, maar tevens door de overtuiging dat de instelling dezelfde waarden deelt met de gemeenschap. Het idee is dat gedeelde waarden met politie ervoor zorgt dat men de wet naleeft, niet door de overtuiging dat het moreel juist is, maar omdat men zich moreel identificeert met de politie. Ze stellen verder dat wanneer de politie wordt gezien als een sterke vertegenwoordiger van de wet, zoals in de Verenigde Staten, de link tussen de legitimiteit van de politie en de legitimiteit van de wet niet echt problematisch is. Anders is het voor Engeland en Wales, waar deze congruentie tussen legitimiteit van politie en legitimiteit van de wet volgens hen eerder ontbreekt, omdat de politie vooral gezien wordt als een figuur van sociale orde en stabiliteit.

4. Attitudes van jongeren ten aanzien van de politie

Relaties tussen jongeren en politie worden in heel wat Westerse landen gekenmerkt door wantrouwen en conflicten. Jongeren komen veelvuldig in contact met de politie. Door het veelvuldig gebruik van de publieke ruimte door jongeren wordt de aandacht van de politie vaak op hen gevestigd (Hinds, 2007). Daarnaast maken jongeren kans om betrokken te zijn in activiteiten die illegaal zijn voor jongeren, maar niet voor volwassenen, zoals de consumptie van alcohol. De geviseerde aandacht van de politie voor jongeren kan leiden tot deze gespannen relaties tussen jongeren en politie (Murphy & Gaylor, 2010). Onderzoek naar de attitudes ten aanzien van de wet en wettelijke actoren beperkt zich voornamelijk tot volwassenen. Minder studies onderzochten de attitudes van jongeren ten aanzien van de wet en de politie (Hagan, 2005; Fagan & Tyler, 2005; Piquero, Fagan, Mulvey, Steinberg & Odgers, 2005; Carr, Napolitano & Keating, 2007; Hinds, 2007; Murphy & Gaylor, 2010).

De ontwikkeling van jongeren kan niet alleen belangrijk zijn voor het verklaren waarom jongeren de wet overtreden, maar ook voor het verklaren van het gedrag dat ze stellen ten aanzien van wettelijke actoren. Verschillende studies hebben zich daarom gericht op het wettelijk socialisatieproces bij jongeren (Fagan & Tyler, 2005). In vergelijking met oudere burgers, lijken jongeren negatiever te staan ten opzichte van de politie (Reisig & Giacomazzi, 1998; Bral, 2008). Attitudes ten aanzien van politie hangen dus nauw samen met leeftijd. Negatieve attitudes ten aanzien van politie die worden gevormd tijdens de jeugd jaren blijven constant in latere jaren. Daarnaast blijken ze een negatieve invloed te hebben op normconform gedrag (Hinds, 2007). Bevindingen tonen aan dat vroege attitudes ten aanzien van wettelijke instanties en de wet eerder affectief van aard zijn en gekarakteriseerd zijn als idealistisch. Deze attitudes hebben een invloed op de attitudes die op latere leeftijd worden gevormd, die eerder cognitief en minder idealistisch van aard zijn. Elke fase in het socialisatieproces beïnvloedt dus meer complexe attitudes die worden gevormd in latere fases (Fagan & Tyler, 2005). Er is bovendien empirisch bewijs voor het argument dat subjectieve evaluaties van wettelijke actoren en de wet zelf een verband vertonen met een aantal gedragingen ten aanzien van wettelijke instanties, zoals de bereidheid om de politie te helpen met het bestrijden van criminaliteit (Reisig *et al.*, 2007; Tyler & Fagan, 2008) en de bereidheid om de wet na te leven (Reisig *et al.*, 2011).

5. Verkennend onderzoek

Dit onderzoek had tot doel om inzicht te verwerven in de factoren, die rechtstreeks of onrechtstreeks bepalen waarom jongeren bereid zijn om mee te werken met de politie en om de wet na te leven. Meer specifiek werd de relatie onderzocht tussen procedurele rechtvaardigheid, legitimiteit en de bereidheid van jongeren om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Andere verklarende mechanismen, zoals effectiviteit, cynisme ten aanzien van de wet, persoonlijke moraliteit en percepties over het risico op sanctie, werden mee opgenomen in het onderzoek.

5.1. Onderzoekspopulatie en methodologie

Om de attitudes van jongeren te bevragen, werd beslist om studenten aan de universiteit of hogeschool als onderzoekspopulatie te nemen. De beoogde onderzoekspopulatie

bestaat uit personen die op het moment van de bevraging ingeschreven zijn als student aan een hogeschool of universiteit. Met het oog op het verkrijgen van voldoende variabiliteit in de data, werd de beoogde onderzoekspopulatie niet verder afgebakend. Van het totaal aantal bevraagde studenten zijn vrouwen (73,7%) meer vertegenwoordigd dan mannen (26,3%). 96,6% van de respondenten heeft een leeftijd tussen 18 en 26 jaar. Bij de meerderheid van de respondenten (92,2%) zijn beide ouders afkomstig uit België en de meerderheid van de respondenten (93,2%) was op het moment van de bevraging ingeschreven aan de Universiteit van Gent. Daarvan studeert de grootste groep respondenten aan de Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen.

Een survey kan vragen beantwoorden over de prevalentie, de verschillen tussen groepen van individuen, alsook causale proposities met betrekking tot attitudes, overtuigingen en gedrag (Weisberg, Krosnick & Bowen, 1996). In de plaats van een papieren vragenlijst, zoals bij de traditionele post-enquête, is in dit onderzoek geopteerd om een elektronische vragenlijst op te stellen. De data werden verzameld aan de hand van een online survey, meer bepaald een websurvey. Er werd voor deze specifieke methode gekozen omwille van het feit dat studenten tegenwoordig veel vrije tijd spenderen op het internet en daardoor gemakkelijk bereikbaar zijn via deze methode. Daarnaast vanwege de grote bereikbaarheid van het instrument en pragmatische redenen, zoals de kostprijs en de snelheid waarmee het onderzoek kan gevoerd worden. Bij deze survey wordt de vragenlijst op het World Wide Web geplaatst (De Corte, Mortelmans, Tieberghien & De Moor, 2009). De respondent kan de vragenlijst op deze manier zelf invullen. We spreken hier daarom van een 'self-administered questionnaire' (Peterson, 2000). Steeds meer mensen beschikken tegenwoordig over een computer met internet of toegang tot het internet, waardoor een onderdekking van de onderzoekseenheden, voornamelijk bij studenten, minder een probleem vormt. Bij websurveys kunnen uitnodigingen om deel te nemen aan het onderzoek zowel via e-mail als via online uitnodigingen verstuurd worden (Heerwegh, 2001). Voor dit onderzoek werden beide methoden gebruikt.

Om de attitudes van jongeren ten aanzien van de politie te meten, werd een Likertschaal gehanteerd waarbij abstracte begrippen worden gemeten aan de hand van weloverwogen sets van items (Pauwels, 2012). Alle schaalconstructen werden gemeten aan de hand van een vijfpuntenschaal. De vragenlijst werd opgesteld op basis van de consultatie van de justitiebarometer, de European Social Survey (ESS) en internationale literatuur waarbij het 'process-based model' wordt getoetst (Tyler & Huo, 2002; Sunshine & Tyler, 2003; Hinds, 2007; Reisig *et al.*, 2007; Hough *et al.*, 2010; Haas, 2010).

Voor de beschrijvende analyse werden de waarden van de variabelen herleid tot een kleiner geheel van waarden op basis van de standaardafwijking van de variabelen, via de procedure 'visual binning' in SPSS. Niettegenstaande het feit dat deze procedure tot informatieverlies leidt, biedt deze procedure de mogelijkheid om de beschrijvende resultaten op een eenvoudige manier te interpreteren (Pauwels, 2012). Terwijl de beschrijvende onderzoeksvragen werden geanalyseerd aan de hand van univariate beschrijvende statistische analyses, werden de verklarende onderzoeksvragen onderzocht met behulp van een multiële of meervoudige lineaire regressieanalyse waarbij meerdere onafhankelijke variabelen kunnen worden toegevoegd.

5.2. Sterktes/zwaktes van het onderzoek

Net zoals elk onderzoek kampt ook dit onderzoek met een aantal beperkingen. Vooreerst is het belangrijk om op te merken dat de data cross-sectioneel werd verzameld. Causale relaties tussen variabelen kunnen mogelijk onduidelijk zijn omdat de data werd verzameld op één tijdstip. Longitudinale studies naar procedurele rechtvaardigheid kunnen meer duidelijkheid en accuraatheid verschaffen over causaliteit. Een andere beperking betreft de wijze van dataverzameling. Er werd geopteerd voor een websurvey om de data te verzamelen omwille van pragmatische redenen en de grote bereikbaarheid van het instrument. Doordat respondenten worden uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek op drukbezochte websites en via de verspreiding van flyers, zorgt de zelfselectie van respondenten ervoor dat hier geen sprake is van een toevalsgewijze of 'non-probability' sample. Een derde beperking heeft te maken met de wijze waarop de theoretische concepten werden gemeten. Voor het meten van de naleving van de wet, werd gebruik gemaakt van zelfrapportage. Hierbij werden echter enkel verkeersovertredingen opgenomen. Het overtreden van het verkeersreglement is niet echt representatief voor delinquent gedrag. We kunnen dus voor de variabele naleven van de wet enkel attitudes meten. Hetzelfde geldt voor de bereidheid tot medewerking met de politie. Deze attitudes geven een inzicht in de bereidheid van de jongeren om de wet na te leven en om samen te werken met de politie, maar zijn geen reflectie van het gedrag van de jongeren. Ten slotte zijn er een aantal verklarende mechanismen niet opgenomen in het onderzoek. Een vollediger beeld zou kunnen verkregen worden wanneer nog andere factoren waren opgenomen die een invloed hebben op de bereidheid tot medewerking of het naleven van de wet, zoals lage zelfcontrole of persoonlijk contact met politie. Laatst vernoemde determinant werd evenwel bevraagd, maar niet opgenomen in de beschrijvende en verklarende analyses omwille van een te hoge non-respons op deze variabele.

Dit onderzoek is echter in de eerste plaats een verkennend onderzoek en ondanks deze beperkingen is het toch mogelijk om een aantal conclusies te trekken uit de resultaten. Daarenboven heeft dit onderzoek ook een aantal sterktes. Terwijl de meeste studies de rol van procedurele rechtvaardigheid onderzochten bij de attitudes van volwassenen ten aanzien van de politie, heeft deze studie aandacht voor de attitudes van jongeren. Een andere belangrijke sterkte van het onderzoek ligt in een brede conceptualisering van legitimiteit. Daarnaast wordt het normatieve model van procedurele rechtvaardigheid ook vergeleken met het instrumentele factoren, zoals effectiviteit en het gepercipieerd risico op sanctie. Ook worden er andere attitudes opgenomen die het procedurele rechtvaardigheidsmodel uitbreiden, zoals cynisme ten aanzien van de wet en persoonlijke moraliteit.

5.3. Bevindingen

5.3.1. Beschrijvende resultaten

Door de resultaten van de beschrijvende analyse kunnen we ons een beeld vormen van de individuele verschillen in attitudes ten aanzien van de politie en in de bereidheid om samen te werken met de politie en de wet na te leven bij de bevraagde jongeren.

Hoe varieert de bereidheid om de wet na te leven bij jongeren? De meerderheid (53,9%) van de bevroagde studenten staat positief of zeer positief ten aanzien van het naleven van de wet en slechts een klein percentage (13,3%) heeft heel negatieve attitudes heeft ten aanzien van regelnaleving. Daarnaast geeft de meerderheid van de respondenten (58,7%) een lage frequentie aan van regelovertreding bij de zelfrapportage van verkeersovertredingen.

Hoe varieert de bereidheid van jongeren om mee te werken met de politie? Slechts 14% van de studenten toont een zeer hoge bereidheid om samen te werken met de politie, toch toont de meerderheid van de jongeren (52,7%) een hoge tot zeer hoge bereidheid om samen te werken met de politie.

Hoe variëren de percepties van jongeren over de legitimiteit van de politie? De variantie in gepercipieerde legitimiteit werd afzonderlijk bekeken voor de twee dimensies van legitimiteit. De eerste dimensie betreft de mate waarin jongeren de verplichting voelen om de politie te gehoorzamen. Uit de resultaten blijkt dat de meerderheid van de respondenten (55%) een hoge tot zeer hoge verplichting voelt om de politie te gehoorzamen. De tweede dimensie betreft de mate waarin jongeren vinden dat ze dezelfde waarden delen met de politie. Echter, hierbij vertoont slechts de minderheid (48,8%) in hoge tot zeer hoge mate dezelfde waarden te delen met de politie.

Hoe varieert cynisme ten aanzien van de wet bij jongeren? De resultaten tonen dat slechts een klein percentage (12,4%) een sterk cynisme vertoont ten opzichte van de wet. Toch kunnen we stellen dat de meerderheid (53,2%) van de bevroagde studenten cynisch staat ten opzichte van de wet.

Hoe variëren de percepties van jongeren over de procedurele rechtvaardigheid van de politie? Dit verwijst naar de mate waarin jongeren vinden dat de politie procedureel rechtvaardig handelt. Uit de resultaten kunnen we besluiten dat de meerderheid van de respondenten (55,6%) een hoge tot zeer hoge antwoordscore heeft op deze variabele, wat duidt op een hoge tot zeer hoge gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid.

Hoe variëren de percepties van jongeren over de effectiviteit van de politie? Ook hier kunnen we stellen dat de meerderheid (59,6%) van de jongeren de politie als effectief percipieert. Slechts een klein percentage (11,5%) vertoont heel negatieve percepties ten aanzien van de effectiviteit van de politie.

Hoe varieert de persoonlijke moraliteit bij jongeren? Een kleine meerderheid van de studenten (50,5%) vertoont eigen, morele waarden die regelovertreding niet tolereren. Het valt op dat er evenwel geen jongeren zijn die een hoge mate aan moraliteit vertonen.

Hoe varieert het gepercipieerd risico op sanctie bij jongeren? De meerderheid van de bevroagde studenten (52,8%) schat de kans om gevat te worden en gesanctioneerd te worden voor het plegen van een misdrijf hoog tot zeer hoog in. Het grootste percentage respondenten (35,5%) schat deze kans hoog in.

Over het algemeen kunnen we besluiten dat de bevroagde jongeren eerder positieve attitudes vertonen ten aanzien van de politie. Uit eerder onderzoek lijken jongeren meer negatieve attitudes te hebben ten aanzien van de politie, dan oudere personen. Dit onderzoek laat ons echter niet toe om vergelijkingen te maken tussen leeftijdsgroepen.

5.3.2. Verklarende resultaten

Een aantal hypothesen werden vooropgesteld over de relatie tussen de theoretische concepten van het onderzoek. Door een evaluatie te maken van deze hypothesen kunnen we een aantal conclusies trekken uit de verklarende resultaten van het onderzoek. Uiteraard zijn deze conclusies niet veralgemeenbaar naar alle jongeren, aangezien de onderzoekspopulatie in dit onderzoek bestaat uit studenten aan de hogeschool of universiteit in Gent.

Hypothese 1: Percepties over procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit versterken de percepties over de legitimiteit van de politie bij jongeren. De bevindingen uit dit onderzoek ondersteunen deze hypothese. Zowel procedurele rechtvaardigheid als effectiviteit hebben een positief significant netto-effect op de twee dimensies van legitimiteit. Jongeren die de politie als procedureel rechtvaardig en effectief aanzien, voelen een verplichting om de politie te gehoorzamen en hebben het gevoel dat ze dezelfde waarden delen met de politie. We kunnen dus stellen dat wanneer jongeren de politie als procedureel rechtvaardig en effectief percipiëren, ze de politie meer als legitiem gaan percipiëren.

Hypothese 2: Jongeren die de politie als procedureel rechtvaardig en effectief percipiëren, zullen minder cynisch staan ten opzichte van de wet. Procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit hebben ook een statistisch significant netto-effect op de mate waarin men cynisch staat ten opzichte van de wet. Beide effecten zijn negatief zoals verwacht. Het effect van effectiviteit is echter inhoudelijk te zwak om een substantiële rol te spelen. De mate waarin jongeren cynisch staan ten opzicht van de wet, kan dus enkel verklaard worden door de percepties over de procedurele rechtvaardigheid van de politie.

Hypothese 3: De gepercipieerde effectiviteit van de politie zal een minder sterke voorspeller zijn voor de gepercipieerde legitimiteit van politie en de mate waarin men cynisch staat ten opzichte van de wet, dan de gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid. De resultaten van de verklarende analyse blijken deze hypothese te ondersteunen. Procedurele rechtvaardigheid is de belangrijkste determinant in het verklaren van de individuele verschillen in zowel de beide dimensies van legitimiteit als in de mate waarin men cynisch staat ten opzichte van de wet.

Hypothese 4: Jongeren die de politie als legitiem percipiëren, zullen meer bereid zijn om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Van de twee dimensies van legitimiteit heeft enkel de dimensie die verwijst naar gelijkgestemde waarden tussen jongeren en politie een statistisch significant netto-effect op de bereidheid om samen te werken met de politie. Voor wat de bereidheid tot het naleven van de wet betreft, hebben wel beide dimensies van legitimiteit een positief significant netto-effect op de attitudes ten aanzien van regelnaleving, maar niet op de zelfrapportage van verkeersovertredingen. We kunnen besluiten dat jongeren die het gevoel hebben dat ze dezelfde waarden delen met de politie, meer bereid zijn om samen te werken met de politie. Wanneer jongeren de politie bovendien als legitiem percipiëren, hebben ze positievere attitudes ten aanzien van het naleven van regels, maar heeft dit geen effect op zelfgerapporteerde verkeersovertredingen.

Hypothese 5: Jongeren die cynisch staan ten opzichte van de wet, zijn minder bereid om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Cynisme ten aanzien van de wet heeft een

negatief significant netto-effect op de bereidheid om mee te werken met de politie. Dus hoe cynischer de jongeren zijn ten opzichte van de wet, hoe minder bereid ze zijn om samen te werken met de politie. Cynisme ten aanzien van de wet heeft tevens een significant effect op zowel attitudes ten aanzien van regelnaleving als zelfrapportage van verkeersovertredingen. Jongeren die cynisch staan ten opzichte van de wet hebben negatievere attitudes ten aanzien van het naleven van regels en rapporteren meer verkeersovertredingen.

Hypothese 6: Persoonlijke, morele waarden en normen hebben een invloed op de bereidheid om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Persoonlijke morele waarden hebben een significant effect op de bereidheid om mee te werken met de politie. Daarnaast heeft moraliteit enkel een significant effect op de attitudes ten aanzien van regelnaleving en niet op de zelfrapportage, hoewel dit effect verwaarloosbaar klein is. We kunnen dus stellen dat persoonlijke morele waarden een invloed hebben op de bereidheid om mee te werken met de politie, maar geen invloed hebben op het naleven van de wet.

Hypothese 7: Het gepercipieerd risico op sanctie heeft slechts een geringe invloed op de bereidheid om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Hoewel significant op het gangbare 0,05-niveau, is het netto-effect van het gepercipieerd risico op sanctie op de bereidheid tot medewerking verwaarloosbaar klein. Het gepercipieerd risico op sanctie heeft ook een verwaarloosbare rol in de verklaring van waarom jongeren de wet naleven.

Conclusie

Attitudes ten aanzien van de politie kunnen gevormd worden door hoe de bevolking de prestaties van het politietoetreden evalueert, meer bepaald in welke mate de politie erin slaagt om een geloofwaardig risico op sanctie vast te hangen aan regel overtredend gedrag of in welke mate de politie effectief is in het bestrijden van criminaliteit en het handhaven van de openbare orde. Daarnaast is het evenwel mogelijk dat attitudes ten aanzien van de politie afhangen van het feit dat burgers oordelen dat de politie eerlijke procedures hanteert. Het tweede perspectief biedt een andere manier om te kijken naar legitimiteit en kan nieuwe implicaties hebben op het vlak van politiebeleid.

Dit onderzoek had tot doel om inzicht te verwerven in de factoren die rechtstreeks of onrechtstreeks bepalen waarom jongeren bereid zijn om mee te werken met de politie en om de wet na te leven. Meer specifiek werd de relatie onderzocht tussen procedurele rechtvaardigheid, legitimiteit en de bereidheid van jongeren om samen te werken met de politie en de wet na te leven. Andere verklarende mechanismen, zoals effectiviteit, cynisme ten aanzien van de wet, persoonlijke moraliteit en percepties over het risico op sanctie, werden mee opgenomen in het onderzoek. In dit onderzoek werd gebruik gemaakt van een websurvey om studenten aan universiteiten en hogescholen in Gent te bevragen. De resultaten van dit onderzoek ondersteunen het belang van procedurele rechtvaardigheid voor de attitudes van jongeren ten aanzien van de politie. Jongeren laten zich in hun evaluaties van de politie niet in de eerste plaats leiden door instrumentele factoren, zoals de effectiviteit van politie of percepties over het risico op sanctie. Publieke steun wordt daarentegen beïnvloed door legitimiteit en procedurele rechtvaardigheid. Aangezien jongeren veelvuldig in contact komen met de politie en attitudes ten aanzien van de politie in de adolescentie gevormd worden en een grote invloed hebben op latere attitudes, vormen jongeren een belangrijk deel van de bevolking waarbij attitudes en

publieke steun positief kunnen beïnvloed worden wanneer de politie procedureel rechtvaardig handelt.

Bibliografie

- BEETHAM, D. (1991). *The legitimization of power*. London: Macmillan.
- BRADFORD, B. (2011). Convergence, not divergence?: trends and trajectories in public contact and confidence in the police. *British journal of criminology*, 51(1), 179-200.
- BRAL, L. (2008). Vertrouwen van de Vlamingen in justitie en politie. *Panopticon*, (1), 50-52.
- CARR, P. J., NAPOLITANO, L. & KEATING, J. (2007). We never call the cops and here is why: a qualitative examination of legal cynicism in three Philadelphia neighborhoods. *Criminology*, 45(2), 445-480.
- DE CORTE, T., MORTELMANS, D., TIEBERGHIEN, J. & DE MOOR, S. (2009). *Haalbaarheid van een repetitieve prevalentiestudie onder de algemene bevolking*. Gent: Academia Press.
- FAGAN, J. & TYLER, T. R. (2005). Legal socialization of children and adolescents. *Social justice research*, 18(3), 217-242.
- GILLEY, B. (2009). *The right to rule: how states win and lose legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- HAAS, N. E. (2010). *Public support for vigilantism*. Doctoral thesis, Leiden University.
- HAGAN, J. & SHEDD, C. (2005). Race, ethnicity, and youth perceptions of criminal justice. *American sociological review*, 70(3), 381-407.
- HEERWEGH, D. (2005). *Web surveys. Explaining and reducing unit nonresponse, item nonresponse and partial nonresponse*. KUL, Leuven.
- HINDS, L. (2007). Building police-youth relationships: the importance of procedural justice. *Youth justice*, 7(3), 195-209.
- HINDS, L. & MURPHY, K. (2007). Public satisfaction with police: using procedural justice to improve police legitimacy. *The Australian and New Zealand journal of criminology*, 40(1), 27-42.
- HOUGH, M., JACKSON, J., BRADFORD, B., MYHILL, A. & QUINTON, P. (2010). Procedural justice, trust, and institutional legitimacy. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 4(3), 203-210.
- HOUGH, M., RUUSKANEN, E. & JOKINEN, A. (2011). Trust in justice and the procedural justice perspective: Editors' introduction. *European Journal of Criminology*, 8(4), 249-253.
- JACKSON, J. & BRADFORD, B. (2009). Crime, policing and social order: on the expressive nature of public confidence in policing. *The British Journal of Sociology*, 60(3), 493-521.
- JACKSON, J., BRADFORD, B., HOUGH, M., KUHA, J., STARES, S., WIDDOP, S., ... GALEV, T. (2011). Developing European indicators of trust. *European Journal of Criminology*, 8(4), 267-285.

- JACKSON, J., BRADFORD, B., HOUGH, M., MYHILL, A., QUINTON, P. & TYLER, T. R. (2012). Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. *British journal of criminology*, 1-23.
- JACKSON, J., POOLER, T., HOHL, K., KUHA, J., BRADFORD, B., & HOUGH, M. (2011). Trust in justice: topline results from round 5 of the European Social Survey *ESS topline results series 1*. London.
- KIRK, D. S. & MATSUDA, M. (2011). Legal cynicism, collective efficacy, and the ecology of arrest. *Criminology*, 49(2), 443-472.
- LEE, J. M., STEINBERG, L., PIQUERO, A. R. & KNIGHT, G. P. (2011). Identity-linked perceptions of the police among African American juvenile offenders: a developmental perspective. *Youth and Adolescence*, 40(1), 23-37.
- MAGUIRE, E. R., & JOHNSON, D. (2010). Measuring public perceptions of the police. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 33(4), 703-730.
- MURPHY, K. (2009). Public satisfaction with police: the importance of procedural justice and police performance in police-citizen encounters. *The Australian and New Zealand journal of criminology*, 42(2), 159-178.
- MURPHY, K. & GAYLOR, A. (2010). *Policing youth : can procedural justice nurture youth cooperation with police?* Geelong, Vic.: Alfred Deakin Research Institute.
- PATERNOSTER, R. (2010). How much do we really know about criminal deterrence? *Journal of Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765-824.
- PAUWELS, L. (2012). *Toegepaste statistiek met SPSS voor criminologen*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- PAUWELS, L., WEERMAN, F., BRUINSMA, G. & BERNASCO, W. (2011). Perceived sanction risk, individual propensity and adolescent offending: Assessing key findings from the deterrence literature in a Dutch sample. *European Journal of Criminology*, 8(5), 386-400.
- PETERSON, R. A. (2000). *Constructing effective questionnaires*. Thousand Oaks (Calif.): Sage.
- PIQUERO, A. R., FAGAN, J., MULVEY, E. P., STEINBERG, L. & ODGERS, C. (2005). Developmental trajectories of legal socialisation among serious adolescent offenders. *The Journal of Criminal Law and Criminology* 96(1), 267-298.
- REISIG, M. D., BRATTON, J. & GERTZ, M. G. (2007). The construct validity and refinement of process-based policing measures. *Criminal Justice and Behavior*, 34(8), 1005-1028.
- REISIG, M. D. & GIACOMAZZI, A. L. (1998). Citizen perceptions of community policing: Are attitudes toward police important? *Policing: an international journal of police strategies & management*, 21(3), 547-561.
- REISIG, M. D., TANKEBE, J. & MESKO, G. (2012). Procedural justice, police legitimacy, and public cooperation with the police among young Slovene adults. *Journal of Criminal Justice and Security*, 14(2), 147-164.
- REISIG, M. D., WOLFE, S. E. & HOLTFRETER, K. (2011). Legal cynicism, legitimacy, and criminal offending: the nonconfounding effect of low self-control. *Criminal Justice and Behavior*, 38(12), 1265-1279.

- SAMPSON, R. J. & BARTUSCH, D. J. (1998). Legal cynicism and (subcultural?) tolerance of deviance: the neighborhood context of racial differences. *Law & Society Review*, 32(4), 777-804.
- SATO, M. & HOUGH, M. (2011). *Trust in justice: why it is important for criminal policy, and how it can be measured. Final report of the Euro-Justis project*. Helsinki: Academic Bookstore.
- STOUTLAND, S. E. (2001). The multiple dimensions of trust in resident/police relations in Boston. *Journal of research in crime and delinquency*, 38(3), 226-256.
- SUNSHINE, J. & TYLER, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & society review*, 37(3), 513-547.
- TYLER, T. R. (2004). Enhancing police legitimacy. *The annals of the American academy of political and social science*, 593, 84-99.
- TYLER, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual review of psychology*, 57, 375-400.
- TYLER, T. R. (2006). Restorative justice and procedural justice: dealing with rule breaking. *Journal of social issues*, 62(2), 307-326.
- TYLER, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- TYLER, T. R. (2011). Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, 8(4), 254-266.
- TYLER, T. R. & DARLEY, J. M. (2000). Building a law-abiding society: taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law. *28 Hofstra Law Review*, 707-739.
- TYLER, T. R. & FAGAN, J. (2008). Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6, 231-275.
- TYLER, T. R. & HUO, Y. J. (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage.
- VAN DAMME, A. & PAUWELS, L. (2011). Het (gebrek aan) vertrouwen in politie en justitie bij Vlamingen onder de loep. *Handboek Politiediensten* (Vol. 99). Mechelen: Kluwer.
- VAN DAMME, A., PAUWELS, L., PLEYSIER, S. & VAN DE VELDE, M. (2010). Beelden van vertrouwen: het vertrouwen in politie en justitie in perspectief geplaatst. *De orde van de dag*, 52, 7-20.
- WEISBERG, H. F., KROSNICK, J. A. & BOWEN, B. D. (1996). *An introduction to survey research, polling, and data analysis*. Thousand Oaks (Calif.): Sage.
- WELLS, W. (2007). Type of contact and evaluations of police officers: the effect of procedural justice across three types of police-citizen contacts. *Journal of criminal justice*, 35(6), 612-621.

Bijlage 1: Operationalisering theoretische concepten

1.1. Afhankelijke variabelen

➤ Naleven van de wet

Om te meten in welke mate studenten bereid zijn om de wet na te leven, werden twee schalen aangemaakt. De eerste schaal meet de *attitudes* van de studenten *ten opzichte van het naleven van de wet*. De respondenten werden gevraagd om hun mening te geven over vier stellingen door een score te geven op een vijfpuntenschaal waarbij hoge scores duiden op positieve attitudes ten opzichte van de naleving van de wet. De waarde van Cronbach's Alpha bedraagt 0,745 voor de vier items.

De tweede schaal meet het regelovertredend gedrag van de studenten door middel van *zelfrapportage*. Omdat zelfrapportage vooral geschikt blijkt te zijn voor kleinere criminaliteit en minder voor ernstige misdrijven (Burssens, 2004) werden vier veelvoorkomende verkeersovertredingen opgenomen in de schaal, zoals het besturen van de wagen onder invloed. De respondenten moesten aangeven hoeveel keer ze in het afgelopen jaar deze overtredingen hebben begaan. De antwoordcategorieën waren: 1=nooit, 2=één keer, 3=twee keer, 4=drie of vier keer en 5=vijs keer of meer. Een hoge score wijst op een hoge frequentie van regelovertreding. Cronbach's Alpha is 0,505.

➤ Medewerking met politie

Een gesommeerde schaal van vier items wordt gebruikt om de bereidheid van studenten om mee te werken met politie te meten. Er wordt gefocust op de gedragingen die gericht zijn op het ondersteunen van de werking van de politie. Het gaat hier om vrijwillige gedragingen. De respondent dient een score te geven van 1 ('heel kleine kans') tot 5 ('heel grote kans') in welke mate ze het waarschijnlijk achten dat ze een bepaalde gedraging zullen stellen in vier specifieke situaties. De items hebben betrekking op aangiftebereidheid, daderidentificatie en melding van misdrijven of verdachte situaties. Hoge scores geven een indicatie voor een grote bereidheid om mee te werken met politie. Cronbach's Alpha is 0,742.

1.2. Onafhankelijke variabelen

➤ Achtergrondkenmerken

Geslacht is een dichotome variabele die gecodeerd werd als nul voor mannen en één voor vrouwen. *Leeftijd* werd gemeten aan de hand van het geboortjaar van de respondent. De variabele *immigratieachtergrond* werd geconstrueerd door de respondenten met minstens één ouder van niet-Belgische afkomst te coderen als 1 en de overige respondenten, waarvan beide ouders van Belgische afkomst zijn, te coderen als 0. Verder worden de respondenten gevraagd aan welke instelling (universiteit of hogeschool) ze studeren en welk jaar van de opleiding ze op het moment van de bevraging volgen. Studenten aan de Universiteit van Gent kregen als bijkomende vraag aan welke faculteit ze een opleiding volgen.

➤ Legitimiteit

Gepercipieerde legitimiteit behoort eigenlijk zowel tot de onafhankelijke als de afhankelijke variabelen omdat wordt nagegaan of procedurele rechtvaardigheid een invloed heeft op gepercipieerde legitimiteit en of gepercipieerde legitimiteit op haar beurt een invloed heeft op de bereidheid om samen te werken met politie en het naleven van de wet. Gepercipieerde legitimiteit wordt geoperationaliseerd aan de hand van een schaal, gebaseerd op de metingen van de ESS module, bestaande uit twee subschalen. De eerste subschaal meet de *verplichting* die men voelt *om de politie te gehoorzamen*.

De tweede subschaal meet of studenten *gelijkgestemde waarden* delen met politie. De respondenten worden gevraagd om aan te duiden in welke mate ze akkoord gaan met 12 items op een vijfpuntenschaal waarbij 1=helemaal oneens en 5=helemaal eens. Een hoge score geeft een hoge gepercipieerde legitimiteit van de politie weer. Cronbach's Alpha is 0,832 voor de acht items. Wanneer we de subschalen apart bekijken, dan zien we dat Cronbach's Alpha voor de schaal die 'obligation to obey' meet 0,788 bedraagt. Voor de schaal die 'moral alignment' meet, is Cronbach's Alpha 0,814.

➤ Cynisme ten opzichte van de wet

Cynisme ten aanzien van de wet fungeert in het onderzoek ook eenmaal als afhankelijke variabele en als onafhankelijke variabele. Dit wordt gemeten aan de hand van vier items die werden overgenomen van Sampson en Bartusch (1998) waarbij opnieuw een vijfpuntenschaal, gaande van 1=helemaal oneens tot 5=helemaal mee eens, wordt gebruikt om de respondent zijn mening te laten geven over de betrokken items. Een hoge score op de vijfpuntenschaal geeft een hoog mate van cynisme van de respondent ten aanzien van de wet weer. Cronbach's Alpha is 0,655 voor de vier items.

➤ Procedurele rechtvaardigheid

De procedurele rechtvaardigheidsvariabele meet de percepties van jongeren over de rechtvaardigheid van de procedures waarmee beslissingen van de politie tot stand komen. De variabele wordt geoperationaliseerd door een gesommeerde schaal die acht items omvat met betrekking tot de kwaliteit waarmee de politie burgers behandelt en de kwaliteit van de besluitvorming die de politie hanteert. De respondenten werden gevraagd om hun mening te geven over deze acht items door een score te geven op een vijfpuntenschaal. Hoge scores op de schaal reflecteren een hoge mate van gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid. Cronbach's Alpha bedraagt voor de acht items van de schaal 0,825.

➤ Effectiviteit

De respondenten krijgen een lijst met enkele taken van de politie, waarbij ze telkens moeten aangeven in welke mate ze deze verwezenlijkt zien door de politie door een score te geven op een vijfpuntenschaal gaande van 1=in heel kleine mate tot 5=in heel grote mate. Het betreft de volgende taken: het bestrijden van criminaliteit, het handhaven van de openbare orde en hulp bieden aan de burger. Een hoge score geeft een hoge gepercipieerde effectiviteit van politie weer. Cronbach's Alpha is 0,591.

➤ Persoonlijke moraliteit

Deze variabele meet morele waarden van de studenten die betrekking hebben op het overtreden van de wet. De respondenten kregen vier misdrijven opgesomd en werden vervolgens gevraagd om op een vijfpuntenschaal aan te duiden in welke mate ze het fout achten om deze misdrijven te plegen. Dit zijn dezelfde misdrijven die werden gebruikt om het gepercipieerd risico op sanctie te meten. Een hoge score van de respondent wijst op een hoge mate van moraliteit. De waarde van Cronbach's Alpha bedraagt 0,690.

➤ Risico op sanctie

Deze variabele meet de perceptie van de kans dat het overtreden van de wet gesanctioneerd wordt. De variabele meet twee dimensies, met name de gepercipieerde kans dat men gevat wordt na het plegen van een misdrijf en de gepercipieerde kans dat men in de problemen komt wanneer men een misdrijf zou plegen (Pauwels *et al.*, 2011). De schaal bestaat uit twee maal vier dezelfde, regelmatig voorkomende, misdrijven. Daarbij moesten de respondenten op een vijfpuntenschaal enerzijds aangeven hoe groot ze de kans schatten om voor deze misdrijven gevat te worden en anderzijds aangeven hoe groot ze de kans schatten om door deze misdrijven in de problemen te komen. Een hoge score op de schaal betekent een hoge gepercipieerde kans om gesanctioneerd te worden bij het plegen van een misdrijf. Cronbach's Alpha is 0,804 voor de acht items.

➤ Persoonlijk contact met politie

Om ervaring met politie te meten, werden dezelfde vragen gesteld zoals gehanteerd in de Justitiebarometer om ervaring met justitie te meten, weliswaar specifiek aangepast naar politie. Aan de respondenten werd gevraagd of ze de afgelopen 5 jaar persoonlijk in contact zijn gekomen met politie. Dit in tegenstelling tot de Justitiebarometer, waar gevraagd wordt naar de afgelopen 10 jaar, dit om herinneringsproblemen te vermijden. De respondenten die persoonlijk contact hebben gehad met politie, wordt bijkomend gevraagd welke hoedanigheid (slachtoffer, verdachte of getuige) ze bij dit contact hadden en om dit contact te beoordelen op basis van een 5-puntenschaal, gaande van 1=overwegend negatief tot 5=overwegend positief. Om opnieuw vertekening te vermijden die te wijten kan zijn aan problemen met herinnering, werd gevraagd naar het meest recente contact met politie. Wegens de hoge non-respons voor deze variabele, werd deze variabele niet opgenomen in de beschrijvende en verklarende analyses.

Bijlage 2: Univariate beschrijvende statistiek

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-afwijking
Attitudes t. a. v. regelnaleving	1235	4	20	14,46	2,70
Zelfrapportage	1235	4	19	7,09	2,67
Medewerking	1311	4	20	15,51	2,67
Legitimiteit	1303	8	40	26,58	5,06
Cynisme ten aanzien van de wet	1237	4	20	7,00	2,40
Verplichting gehoorzamen	1311	4	20	12,56	3,14
Gelijkgestemde waarden	1309	4	20	14,02	2,73
Procedurele rechtvaardigheid	1298	8	40	24,90	4,62
Effectiviteit	1305	3	15	9,91	2,08
Risico op sanctie	1228	8	40	25,83	5,893
Persoonlijke moraliteit	1239	4	20	18,01	2,293
Valid N (listwise)	1152				

Bijlage 3: Meervoudige regressieanalyses

Tabel 1: Meervoudige regressieanalyse afhankelijke variabele legitimiteit

Onafhankelijke variabelen	Gelijkgestemde waarden		Verplichting om te gehoorzamen	
	B	bèta-waarde	B	bèta-waarde
Procedurele rechtvaardigheid	0,321 ***	0,543 ***	0,208 ***	0,305 ***
Effectiviteit	0,352 ***	0,266 ***	0,197 ***	0,129 ***
R ²	0,503		0,147	
Adj R ²	0,503		0,146	

(*): $p < 0,10$, *: $p < 0,05$, **: $p < 0,01$, ***: $p < 0,001$

Tabel 2: Meervoudige regressieanalyse afhankelijke variabele cynisme ten aanzien van de wet

Onafhankelijke variabelen	Cynisme t. a. v. de wet	
	B	bèta-waarde
Procedurele rechtvaardigheid	-0,073 ***	-0,140 ***
Effectiviteit	-0,069 (*)	-0,059 (*)
R ²	0,031	
Adj R ²	0,029	

(*): $p < 0,10$, *: $p < 0,05$, **: $p < 0,01$, ***: $p < 0,001$

Tabel 3: Meervoudige regressieanalyse afhankelijke variabele bereidheid tot medewerking

Onafhankelijke variabelen	Bereidheid tot medewerking	
	B	bèta-waarde
Procedurele rechtvaardigheid	0,006	0,010
Effectiviteit	0,067	0,052
Gelijkgestemde waarden	0,150 ***	0,157 ***
Verplichting om te gehoorzamen	0,005	0,006
Cynisme t. a. v. de wet	-0,138 ***	-0,125 ***
Persoonlijke moraliteit	0,129 ***	0,111 ***
Risico op sanctie	0,027 *	0,060 *
R ²	0,108	
Adj R ²	0,102	

(*) : $p < 0,10$, * : $p < 0,05$, ** : $p < 0,01$, *** : $p < 0,001$

Tabel 4: Meervoudige regressieanalyses afhankelijke variabelen naleven van de wet

Onafhankelijke variabelen	Attitudes t. a. v. regelnaleving		Zelfrapportage	
	B	bèta-waarde	B	bèta-waarde
Procedurele rechtvaardigheid	0,018	0,031	-0,001	-0,001
Effectiviteit	-0,052	-0,039	-0,019	-0,015
Gelijkgestemde waarden	0,248 ***	0,251 ***	-0,045	-0,046
Verplichting om te gehoorzamen	0,331 ***	0,387 ***	0,016	0,019
Cynisme t. a. v. de wet	-0,186 ***	-0,165 ***	0,230 ***	0,207 ***
Persoonlijke moraliteit	0,107 ***	0,088 ***	0,022	0,019
Risico op sanctie	0,036 **	0,078 **	0,005	0,010
R ²	0,430		0,047	
Adj R ²	0,427		0,041	

(*) : $p < 0,10$, * : $p < 0,05$, ** : $p < 0,01$, *** : $p < 0,001$

2e proef Maklu

Trots- en schaamteverhalen over operationeel leiderschap

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 167-176
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Bernard Welten & Bob Hoogenboom¹

ABSTRACT

Eén probleem is de waterscheiding tussen het strategische en tactische niveau en het vakmanschap in de uitvoering. De huidige generatie politieleiders dient zich in het nieuwe politiebestede te ontdoen van wollig, warrig taalgebruik en zich te verhouden tot de uitvoering. Dit laatste is structureel verwaarloosd door leidinggevendenden die verstrikt zijn geraakt in abstractheden, zinloze bureaucratische labyrinten en door wantrouwen ingegeven verantwoordingsrituelen. Het politievak is verwaarloosd en er wordt 'slechts' leiding aan gegeven door de 'laagst' verantwoordelijke politieleiders (Dienst Regionale Recherche, Eenheid Oost).

1. Inleiding

In opdracht van de korpsleiding van de Nationale Politie heeft Bernard Welten, voormalig korpschef van Amsterdam-Amstelland, een aantal onderzoekactiviteiten verricht om het begrip 'operationeel leiderschap' verder uit te werken. Hoe kan dit begrip worden geoperationaliseerd? Wat zijn kenmerken van operationeel leiderschap? Operationeel leiderschap is een van de cultuuroldstellingen van de Nationale Politie in Nederland. Het begrip vindt zijn oorsprong in de aanname dat het huidige leiderschap eerder van op afstand – en via principes van *new public management* – richting geeft aan het dagelijks politiewerk dan dat politieleiders in de haarvaten zitten van 24/7 politiewerk (Reiner, 2010; Reuss-Ianni, E. & Reuss-Ianni, F., 1983). De onderzoekactiviteiten omvatten onder andere een verkennend onderzoek en de organisatie van een groot aantal zogenaamde 'ontwikkelpleinen': groepsgesprekken van leidinggevende en uitvoerende politiemensen. Het tweede deel van de opdracht omvat de ontwikkeling van een nieuw curriculum voor het toekomstig leiderschapsonderwijs. In onze bijdrage bespreken wij de opzet en uitkomsten van het verkennend onderzoek.

2. Het verkennend onderzoek

In het verkennend onderzoek – uitgevoerd in de tweede helft van 2012 en voorjaar 2013 – zijn individuele en groepsgesprekken afgenomen in de tien Eenheden en de

¹ Bernard Welten is buitengewoon adviseur bij het Korps Nationale Politie in Nederland, Bob Hoogenboom is bijzonder hoogleraar Politie en Veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam vanwege de Stichting Maatschappij en Veiligheid en hoogleraar aan de Nyenrode Business University.

Landelijke Eenheid. Het onderzoek is uitgevoerd door Jan Nap en Bob Hoogenboom. Er zijn 80 interviews afgenomen en 33 groepsgesprekken gehouden. In totaal hebben plus minus 450 politiemensen deelgenomen.

Er is consequent gevraagd om groepen samen te stellen die een mix van hiërarchische niveaus hebben; gaandeweg bestonden de groepen meer en meer uit uitvoerders. Daar waar in het (recente) verleden leiderschapsdagen, bijeenkomsten en boek(en) (jes) nogal eens worden gedomineerd door 'politieleiders, die met politieleiders over politieleiderschap praten' zijn nu de meningen, wensen en verlangens van uitvoerende politiemensen opgetekend. We hebben afstand genomen met wat uitvoerende politiemensen weleens 'braaftaal' noemen: goed lopende zinnen zonder tastbare inhoud. Ook wel politiepoëzie genoemd. Er is een beeld verkregen van de *working rules*: hoe leiderschap op de werkvloer wordt ervaren.

Er is consequent gevraagd naar concrete praktijkvoorbeelden van goed en minder goed operationeel leiderschap, naar rolmodellen en naar casuïstiek. De trendbreuk is dat gaandeweg is gebroken met de dominantie in de leiderschapsdiscussie van abstracte/theoretische noties. De publicaties en visiedocumenten over politieleiderschap sinds eind jaren negentig staan bol van definities, wenkende perspectieven, kernwaarden, visies et cetera, die allemaal goed en waar zijn, maar weinig praktische vertaling hebben gekregen naar de werk-, denk- en handelingswereld van 50.000 uitvoerende politiemensen. Door de keuze voor meer uitvoerders te betrekken en tegelijkertijd (door) te vragen naar concrete praktijkvoorbeelden wordt de discussie over (operationeel) leidinggeven minder abstract en theoretisch.

De keuze voor praktijkverhalen is ingegeven door het wetenschappelijk inzicht dat de politie een *persistent story telling culture* is (Pragt, 2013; Van Hulst, 2013; Sackmans, 2001; Nap, 2012; Alvesson, 2011; Brown, 2005; Roth & Kleiner, 1998). De politiecultuur is sterk actie- en handelingsgericht. Politiemensen zijn moreel gedreven en door de actiegerichtheid niet altijd reflexief en in zekere zin a-theoretisch (Beal, 2001). De politiecultuur is een 'doe-cultuur' en politiemensen vertellen zichzelf en elkaar (in de wacht, in de auto, op de vele stille momenten in het werk) over ervaringen, dilemma's en wat goed en slecht politiewerk is via verhalen, anekdotes en (cynische) grappen (Chan, 1996; Cockcroft, 2013; Crank, 2014). Deze verhalen hebben verschillende functies: er gaat een informeel normerende werking van uit naar collega's en zij werken als psychologische uitlaatklep (coping mechanismen). In de politiesociologie wordt het begrip *hidden curriculum* gebruikt. Hiermee wordt bedoeld op de vaak impliciete, maar krachtige boodschappen die verhalen in zich dragen (Beerepoot *et al.*, 2007).

Het animo voor (vrijwillige) deelname aan de (groeps)interviews was groot en de betrokkenheid en openheid van respondenten opvallend. In veel gesprekken wordt vrijuit gesproken – ook in het bijzijn van direct leidinggevenden – over 'trots' en 'schaamte' in operationeel leiderschap. Met een tiental mensen is na afloop nog verder gepraat via e-mail, of soms vervolggesprekken. Een vijftal scripties over leiderschap zijn aangeboden om te gebruiken voor onze analyses.

Naast positiviteit is ook cynisme aangetroffen (Poole & Regali, 1979). Niet zozeer over de inhoud, maar over de vraag 'of er deze keer wel iets mee gaat gebeuren'. Wanneer dan wordt doorgevraagd wordt gewezen op het *seen it, done it, been there* gevoel. De

afgelopen jaren zijn onder verschillende vlaggen programma's over leiderschap, ethiek, verbinding etc. door de politie gegaan, zonder echt merkbaar resultaat onder een groot deel van de uitvoerders. Hierdoor is 'vermoeidheid' waarneembaar en wijst een aantal politiemensen op het rituele en symbolische karakter van dit soort van programma's, onderzoeken en monitors.

Via de bedrijfsvoering (VTsPN), de politievakbonden en Jong Blauw is tevens een digitale vragenlijst verspreid waarin is gevraagd naar a) trots en schaamteverhalen over operationeel leiderschap; b) rolmodellen leiderschap en c) dromen van het onderwijs. Er zijn plus minus 50 (uitgebreide) schriftelijke antwoorden ingediend.

Dezelfde vragenlijst is ook in een aantal (groeps)interviews verspreid. Enige tientallen respondenten hebben achteraf de vragenlijst digitaal aangeleverd. Er is een digitaal archief gemaakt van de onderzoeksverslagen. Dit omvat een kleine 250 pagina's. Plus scripties, artikelen en e-mailwisselingen.

3. Trotsverhalen

Trotsverhalen gaan over de dichtstbijzijnde laag operationeel leidinggevend. Voor mensen in de uitvoering is het eerste leidinggevend niveau het belangrijkste. Daar hebben ze mee te maken in hun praktijk. Hoe hoger, hoe onbelangrijker. Een districtschef komt niet of nauwelijks in beeld; soms weten mensen zelfs hun naam niet: *'wie de districtschef is ...? Geen idee.'*

De korpschef (eenheidschef) is voor hen eigenlijk irrelevant. De nationale korpsleiding is 'van een andere wereld'. Van de 'hogere leiding' wordt ook niet veel verwacht; *'ze zullen het vast druk hebben, maar waarmee ...?'*

Dat neemt niet weg dat 'ze' mee of tegen kunnen vallen. Het valt mee als de 'hogere leiding' zijn of haar gezicht laat zien, aanspreekbaar blijkt en 'gewoon praat'. Als de districts- of korpschef ook nog eens je naam blijkt te kennen, te hebben onthouden, scoort hij/zij punten: *'ik was al drie jaar weg uit het district en toen ik hem tegenkwam wist ie mijn naam nog ...!'* Het valt tegen als – bij voorbeeld bij de beoordeling van een geweldsrapportage – de hogere chef niet geïnteresseerd is of lijkt in het verhaal van de dienders: *'hij wilde ons verhaal niet horen, hij zou de camerabeelden wel bekijken'*. Dan blijkt de leidinggevende bij 'zij' te horen. Of als hij eens bij de briefing komt en niets zegt of vraagt ... *'wat komt zo iemand eigenlijk doen ...?'*

Trotsverhalen gaan over leidinggevend die 'met de uitvoering' zijn en vertrouwen hebben in het vakmanschap van uitvoerders. Komt de leiding om te beoordelen, uitvoerders plat te walsen of om te helpen? Als een chef bij een incident ter plaatse komt, gaat het om de vraag of hij of zij snapt wat er gaande is en daarop aansluit. *'Zonder dat ie iemand iets gevraagd heeft, begint ie orders uit te delen, alsof wij nog niets gedaan zouden hebben ...!'* Een chef moet niet net doen alsof hij alles beter weet, uit de hoogte doen. Of met van die formele dingen komen: *'had ik net een baby gereanimeerd; was mislukt. Komt de chef en zegt: je hebt nog een trui aan. Het is niet meer de tijd voor truien'*. Zo iemand snapt het niet.

De professionaliteit van de mensen die aan het werk zijn, moet worden erkend. Het gaat om **invoegen, toevoegen, uitvoegen** als leidinggevende. *‘Hij kwam ter plaatse en keek even rond en vroeg of ie kon helpen ...’* Zo’n leidinggevende ziet welke kwaliteit er is en benut dat. Hij hoeft daar dan niet zonodig zelf nog iets aan toe te voegen, de baas te spelen.

Politie mensen voelen direct of iemand op zijn gemak is in de uitvoering: de taal spreekt. Is het leuk om hem of haar erbij te hebben? Snapt de leiding uit eigen ervaring wat de dienders meemaken op straat? *‘Kun je er de oorlog mee winnen? Je ziet meteen of ze van de politie zijn of van de vergadering zijn, dan lopen ze heel de tijd met een koffertje en een telefoon’.* *‘Hij schuift gewoon bij ons aan, geen poespas; hij wil gewoon weten hoe het normaal gaat ...’* Zo iemand wil je wel in de auto hebben.

Trotsverhalen gaan over persoonlijke aandacht, interesse, nieuwsgierigheid en stimuleren van uitvoerders. *‘Zij zei, rooster me maar gewoon in als jullie krap zitten, ik spring wel even bij’.* In dezelfde trant waren er opmerkingen als: *‘dat is niet zo’n chef die van afstand beoordeelt of veroordeelt, nee, die komt kijken of ie kan helpen als het lastig is’.*

Trotsverhalen gaan over ‘er zijn’ op de werkvloer. De vraag of de leiding ‘met of tegen ons is’ kan ook de kleur krijgen van ‘is de leiding er voor ons of voor zichzelf?’ Dat wordt afgeleid uit snelle wisselingen (carrière stappen), ‘mooie verhalen’ en indekken naar boven, maar naar de ‘vloer’ stoere taal en de afspraken – over bv. opleiding, rooster etc. – niet nakomen. En natuurlijk vergeet zo’n chef ook telkens je naam ...

De trots- en schaamteverhalen gaan allemaal over over mensgericht leiderschap. Niet alleen is kennis van de straat en van het vak van belang, maar bovenal zijn communicatieve vaardigheden van belang. Staan leidinggevend open voor inspraak, voor kritiek, voor de professionele ruimte van de uitvoerders? Het grootste ‘kapitaal’ van de politieorganisatie is de mens. Resultaatgerichtheid van de politieorganisatie wordt dus voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit en motivatie van individuele agenten en teams waarin zij werken. De trotsverhalen gaan over het vermogen van operationeel leidinggevend om ‘verbinding’ te maken. Dat gaat veelal over kleine – wellicht op het eerste gezicht – triviale dingen als aandacht, nieuwsgierigheid, luisteren en waardering. In het *Tijdschrift voor de Politie* is in 2000 een themanummer gewijd aan de politie als emotionele organisatie. Dat is nog steeds zo: God en de duivel van leiderschap zitten in de details.

‘Met hem kon je goed sparren. Een chef hoeft je niet zomaar je zin te geven. Hij was wel heel kritisch, maar dat pikte je; hij was één van ons. Niet met zijn carrière bezig, maar voor ons’. Zo kan het ook. Dit sparren is een wekerend thema in de (groeps)interviews. Wij zijn het begrip vrijmoedig spreken gaandeweg in de interviews gaan gebruiken. In hoeverre is sprake van een ‘veilige omgeving’ om in een open gesprek over koers en aanpak te praten? De trotsverhalen gaan allemaal over operationeel leidinggevend die in staat zijn om een sfeer (teamcultuur) te creëren waarin dat mogelijk is. Uitvoerders zetten een stap meer als inhoud wordt gegeven aan het ‘mensgericht leiderschap’. En dit varieert van persoonlijke aandacht tot aan het geven van ruimte om mee te denken over het werk.

Trotsverhalen gaan ook over het ‘kunnen lezen van dienders en daardoor een team samen te stellen’. Een leiding ‘die er voor ons is’ laat dat ook zien door oog te hebben voor de kwaliteit die in huis is. En voor de verschillen. *‘Een chef moet zijn mensen kennen,*

weten wie waar goed in is, en wie niet. Eens nadenken wie die waar op zet en met wie ...' Trotsverhalen gaan over nieuwe operationeel leidinggevendenden die de tijd nemen om politiemensen te leren kennen en hen te vragen naar ervaringen en interesses. Op grond daarvan – en pas na enige tijd – worden mensen ingezet op taken waarin zij goed zijn en belangstelling hebben. Dit motiveert de individuele agent en het team.

Trotsverhalen gaan ook over teamvorming en -geest. Het thema is van belang om aan te geven dat naast individuele sturing en ontwikkeling, teamvorming een belangrijke operationele slaagfactor is. Naarmate er meer onderlinge solidariteit en kameraadschap bestaat in teams neemt de effectiviteit toe. In de politiesociologie wordt in dit verband gesproken over 'horizontale loyaliteit' (Hoogenboom, 2012): uitvoerende politiemensen ontlenen hun werkvreugde uit het met elkaar aanpakken van een concreet probleem. Naarmate de onderlinge solidariteit (Reiner, 2010) groter is neemt de effectiviteit van het team toe. Teamvorming is dan ook een belangrijke factor voor de resultaatgerichtheid van de politie.

Trotsverhalen gaan over straat- en vakkennis. Zijn leidinggevendenden aanwezig of zijn het 'beeldschermridders' en hebben zij verstand van het vak? Veel van de uitvoerders voelen vrij snel of de leidinggevende wel of niet deugt. En 'deugen' heeft dan betrekking op houding, gedrag (interesse, open etc.) en vakkennis. Veel uitvoerende mensen zien het als een voorwaarde dat de leiding uit eigen ervaring weet wat het betekent op straat te werken. Hebben ze het zelf ook meegemaakt? Weten ze wat het is om geweld te gebruiken; om in de frontlijn te staan? Als dat het geval is, win je aan geloofwaardigheid. *'Vorige week was er een stevige knokpartij; liep ze zelf klappen op, maar ze bleef wel overeind'.*

Maar weet hebben van de straat gaat over meer. Weet de leiding hoe het echt gaat in zijn of haar eenheid? *'Het hangt bij ons echt af van welke groep er in dienst is; we hebben een 'blauwe en een roze groep'. De één pakt stevig door; dat zijn meer cowboys; de ander praat liever, kijkt of het ook anders kan. Hoe de chef daarover denkt weet ik eigenlijk niet'.* Dat soort geluiden hoorden we vaker. Er zijn allerlei stijlen van werken, daar hebben we zo onze eigen opvattingen over, maar of de chef dat weet en wat hij ervan vindt, is niet bekend. Wat vinden 'ze' eigenlijk goed politiewerk? Ook langs andere lijnen bleek dat de (ervaren) uitvoeringspraktijk niet goed genoeg in beeld is bij de leiding. We praatten met uitvoerders over situaties waarin politiemensen zich geïntimideerd voelen op straat (motorclubs, 'onaantastbaren') en dat dat niet merkbaar doordringt tot de leiding. Heb je als leiding weet van het gesprek in de onderstroom; in de nacht en de wacht?

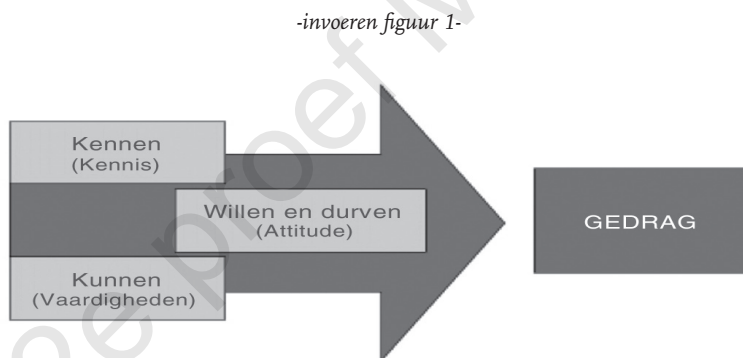
Het niet voldoende weet hebben van de praktijk kan ook betrekking hebben op heel andere zaken als de kwaliteit van telefonische afhandeling van meldingen of van weer heel iets anders als het inwerken van nieuwe medewerkers. Het beleid is beschreven, maar de praktijk is anders. In een eenheid hoorden we de veelzeggende uitspraak: *'we hebben het beleidsmatig gerealiseerd'.* Dat is niet de wereld van de uitvoering. En dat weten de 'dienders'.

Trotsverhalen gaan ook over het faciliteren van de uitvoering. In de uitvoering is men niet bezig met het Realisatieplan Nederlandse politie of missie- en visiedocumenten van een nieuwe leidinggevende die stevast worden vergezeld van een abstracte powerpointpresentatie. Het stranddetachment in Hoek van Holland heeft plezier en baat bij een korte broek. Een gewone radio in de surveillanceauto is prettig als je na een aantal

uren even genoeg hebt van het praten met je collega. Er worden legio voorbeelden gegeven. God en de duivel zitten in de details. Het regelen van kleine schijnbaar onbetekenende zaken creëert veel goodwill. Een goede chef heeft oog voor wat de mensen in de uitvoering nodig hebben. Dat kan gaan om 'een autootje', kleding, een behoorlijke werkruimte, verbindingsmiddelen, een computertje, laptop, etc. Belangrijk is daarbij dat niet eindeloos 'op papier' moet worden gezet waarom iets nodig is. In zekere zin gaat het daarbij ook weer op vertrouwen in het vakmanschap; *street wise* zijn. Maar iets regelen kan ook een uiting zijn van 'zij heeft ons gezien'. *'Had ze bij de actie die uitliep ineens soep geregeld en goeie broodjes; dat was mooi!'*

Iets regelen kan ook te maken hebben met 'oog voor ontwikkeling'. *'We hadden het tijdens het functioneringsgesprek gehad over iets dat ik lastig vond; twee weken later had hij een cursus voor me geregeld; geweldig, dat had ik niet verwacht, en zeker niet zo snel'.*

Trotsverhalen gaan over het willen en durven nemen van beslissingen in de meest brede zin van het woord. Een belangrijk kenmerk van de politiecultuur is de actie- en handelingsgerichtheid. Dit is de kracht van de politiecultuur. Deze 'doe-cultuur' heeft waardering voor leidinggevendenden die beleids- en bedrijfsmatige beslissingen nemen, maar bovenal in rollen als Officier van dienst (OvD), Hulpofficier van Justitie (HovJ) en Algemeen Commandant (AC) operationele beslissingen nemen. Gedurende het verschillende onderzoeksactiviteiten is het volgende kader ontwikkeld.



Kennen heeft betrekking op bijvoorbeeld juridische kennis. Kunnen omvat onder meer sociale vaardigheden – zoals besproken in termen van mensgericht leiderschap – en 'willen en durven' is een houdingsaspect van leidinggevendenden (evengoed als uitvoerders) die het hart van de politiefunctie betreffen. Trotsverhalen gaan over leidinggevendenden die knopen doorhakken, beredeneerde risico's nemen, die inspelen op de actie- en handelingsgerichtheid van de praktijk.

Als het er op aankomt moet de chef beslissingen durven nemen, niet te afwachtend of angstig zijn. *'We werden uitgescholden en bekogeld ... en maar wachten ... we deden niets ...'* Aan zo'n chef heb je niets. Maar het kan ook anders: *'de chef kwam aan, vroeg even wat we gedaan hadden en zei: zo gaan we het doen. We gaan naar binnen, jij dit, jij dat. Dat is duidelijk, dan weet je wat je te doen staat, is er geen onzekerheid'.* Het nemen van beslissingen kan op gespannen voet staan met het gunnen en erkennen van de professionele ruimte, maar politiemensen vinden het belangrijk dat de chef zijn verantwoordelijkheid

neemt. Het overlaten aan de professional kan ook ongemakkelijk worden. *‘We moesten opschalen, andere partijen erbij. Maar dat liet ie aan ons over. Kijk, je moet natuurlijk wel je eigen verantwoordelijkheid nemen als chef’.*

Er wordt daadkracht gevraagd, maar geen blinde daadkracht. *‘De chef moet wel rustig blijven. Niet heel stoer gaan lopen doen, geen gekke, wilde dingen; we moesten ineens iedereen gaan fouilleren, maar waarom eigenlijk, en op grond waarvan? Die wist niet waar ie het over had; dat sloeg nergens op’.*

Een goede chef komt niet zo maar ineens binnenvliegen, maar heeft meegeluisterd, die weet hoe een incident zich heeft ontwikkeld. Die verstopt zich niet, maar is aanwezig als het nodig is. *‘Zo’n OvD die normaal ander werk doet is helemaal niet met ons bezig. De vaste OvD’s die we nu hebben zijn veel beter, die weten wat er te koop is; die zijn van de straat’.*

Een goede chef maakt keuzes. Niet alles kan prioriteit zijn. Je moet keuzes maken en ook eens ‘nee’ tegen je baas durven zeggen. Beslissingen nemen betreft dus niet altijd het werk buiten. Wat ook belangrijk is in de ogen van de uitvoering is het ‘gerommel’ binnen. Mensen aanpakken die de kantjes eraf lopen; die niet berekend zijn op hun taak. *‘Iedereen weet dat ie maar wat aanklooit, maar aanpakken, ho maar ...’* Als een chef (sluimerende) conflicten aanpakt, krijgt ie niet vaak echt openlijk steun, maar het wordt wel gewaardeerd. Hij moet daarom op het team aanwezig zijn en weten wat er speelt.

Er is van tijd tot tijd sprake van ‘vrijblijvendheid’ in houding en gedrag op de werkvloer (en bij leidinggevend). Er is respect voor collega’s en leidinggevend die onderling en volgens de hiërarchische lijn mensen aanspreken op het niet nakomen van afspraken of vrijblijvend gedrag. Politie mensen spreken over ‘duikers’ voor verantwoordelijkheid.

Opvattingen over de kwaliteit van mensen, ook van OvD’s bijvoorbeeld, zijn breed bekend en gedeeld. Er leven op de werkvloer breed gedeelde beelden over ‘wie deugt, en wie niet’. Leidinggevend hebben allemaal een ‘cijfer’. Allemaal staan ze op een informele ranglijst. Mensen verwachten dat daar naar gehandeld wordt. *‘Het was goed dat ze eindelijk die OvD taak bij hem weghaalde. Die man zat zichzelf gewoon in de weg; verstopte zich. Je moet mensen hebben waar wij op straat ook wat aan hebben. Dat is nu beter geregeld’.*

In het (inter)nationale politieonderzoek wordt niet of nauwelijks geschreven over de wens van besluitvaardigheid en aanspreken op gedrag van uitvoerders. Uitvoerders kijken naar ‘boven’ en hebben meer waardering voor besluitvaardigheid, doorzettingsmacht en aanspreken dan het aloude leerstuk van de ‘street level bureaucrat’, die min of meer zelf zijn werk wil inrichten zonder veel bemoeienis van ‘bovenaf’, veronderstelt.

Verder vinden mensen het prettig als de leiding enthousiasme uitstraalt, energie. Mensen lopen warm voor een chef die passiviteit en lamlendigheid doorbreekt, klimaatbederf aanpakt, openheid bevordert en de lol en het zelfvertrouwen weet te versterken. *‘De teamchef geeft je echt het idee dat we iets kunnen bereiken met elkaar, dat het er toe doet; en hij gaat zelf voorop. Je merkt dat ie er zelf zin in heeft. Dat is mooi, dan weet je waar je het voor doet’.* Dit heeft ook te maken met het kunnen inspireren en motiveren van individuen en een team.

4. Schaamteverhalen

Schaamteverhalen zijn te herleiden tot de paradox van buiten en binnen. Politiewerk buiten op straat wordt uitgevoerd door opgeleide, volwassen, rol- en taakvaste mannen en vrouwen die de dragers zijn van het geweldsmonopolie. Zij hebben een zware verantwoordelijkheid en zijn daarnaast vaders en moeders met uiteenlopende sociale en financiële verplichtingen. Zij hebben autoriteit en kunnen burgers om identiteitspapieren vragen, bekeuren, fouilleren, slaan en aanhouden. De schaamteverhalen gaan over het verschil in bejegening tussen buiten en binnen. Buiten hebben politiemensen gezag, zijn autonoom, nemen soms vergaande beslissingen en worden serieus genomen. Binnen is dat soms anders. Hier is sprake van een paradox die relevant is voor de verdere ontwikkeling van operationeel leiderschap.

Schaamteverhalen gaan over vertrouwen en bejegening binnen. Komt de leiding afspraken na? Geldt voor de leiding de uitspraak gelijke monniken, gelijke kappen of is er (lijkt er) sprake van 'vriendjespolitiek'? Er komt in het verkennend onderzoek ook een beeld naar voren van 'ze beschermen elkaar, maar naar beneden zijn ze keihard'. Een leiding die niet open en fair is. Onder in de organisatie mensen weghalen, vacatures laten bestaan, maar in de eigen omgeving van de (top)leiding mensen benoemen, aanstellen, bevorderen. Van die dingen ...

In een cultuur waarin solidariteit belangrijk is, is ervaren betrouwbaarheid belangrijk en is de gevoeligheid voor het maken van onderscheid groot. In ons traject werd met schaamte gesproken over leiding die na een conflict meldde 'bij mij wordt jij nooit hoofdagent'. Soortgelijke uitspraken konden we regelmatig optekenen. Ook zijn er voorbeelden genoemd van het schoonvegen van het eigen straatje, tot en met de wens/opdracht een proces-verbaal aan te passen. HAP 2 heeft tot veel ergernis geleid; dat werd op veel plaatsen als een betrekkelijk willekeurig en subjectief traject gezien, waarbij 'vriendjes van de baas' het goed deden. Wij hebben daarvan de feiten niet achterhaald. Het ging ons om de werkende beelden. Niettemin werden en worden er meerdere voorbeelden gegeven van 'het hemd is nader dan de rok': stoere uitspraken naar beneden, zalvende naar collega-leidinggevers die 'de hand boven het hoofd wordt gehouden'.

Het thema 'onveilige omgeving' wordt vaak genoemd. En soms min of meer grappend. 'Als je kritisch bent, blijf je hoofdagent'; eintegriteit is als zuurstof, hoe hoger je komt, hoe minder er van is ... ' Andere woorden die worden gebruikt voor de onveilige omgeving zijn: onderstromen, verkleutering, informeel straffen, informele in- en uitsluiting, intimidatie en gebrek aan sociale hygiëne.

Overigens zijn er niet heel veel 'harde' voorbeelden van gegeven. Maar de klassieke uitspraak 'boven schaal 8, is er niemand te vertrouwen' hoor je nog regelmatig. Een nuancering is hier op zijn plaats. De politiecultuur kenmerkt zich ook cynisme en wantrouwen (Reiner, 2010). Ook dit zijn min of meer onomstreden eigenschappen welke aan politiemensen worden toegeschreven. Het zijn *coping mechanismen* voor de kenmerken en dilemma's van het dagelijkse politiewerk. Er is een vrij constant gehalte van 'afgeven op de baas'.

Schaamteverhalen gaan over de kunde-factor uit de door ons gehanteerde indeling kennis, kunde, willen/durven. Kunde heeft dan betrekking op sociale en/of communicatieve

vaardigheden. Een kenmerk van de politiecultuur is machismo (Reiner, 2010). Dit is logisch. De politiefunctie en de actie- en handelingsgerichtheid van het werk vragen assertiviteit buiten, maar binnen kan dit contraproductief werken. En een deel van de schaamteverhalen gaat over niet kunnen/willen luisteren, direct een mening klaar hebben, botheid en gebrek aan inlevingsvermogen. Of onpersoonlijk communiceren via de mail. De onkunde in de wijze van communicatie is een regelmatig terugkerend thema. Vaak gaat het dan over duidelijkheid geven, uitleggen waarom iets wel of niet gebeurt is of kan (zie hierboven). Maar ook de vorm is een terugkerend punt. *'Je wordt hier doodgegooid met mailtjes, al die plannetjes, je wordt er gek van ... het zijn van die 'beeldschermrijders' die je bestoken met mailtjes; maar je ziet ze nooit'*. Het is niet verwonderlijk maar mensen verlangen naar 'warme communicatie'. Een chef die 'er is'. Maar dan ook echt. *'Kwam die bij ons bij de groepsbespreking, zat ie heel de tijd op zijn telefoon te kijken en liep t'ie een paar keer weg ... kijk dan kun je beter wegblijven!'* Dat gaat over geloofwaardige verbinding.

Schaamteverhalen hebben te maken met het onvermogen om open en schuldvrij te kunnen praten. Wij gebruiken 'vrijmoedig spreken' om dit te verwoorden. Vrijmoedig spreken staat in direct verband met het (on)vermogen om vrijmoedig te luisteren. Door de (groeps)interviews heen komt telkens het thema: we spreken elkaar niet aan; we spreken onszelf niet uit. Er wordt wel geroddeld, maar niet echt gesproken. In een gesprek met leidinggevendenden kwam een stelling op tafel die later ook in andere groepen werd herkend: *'bij ons gaat de lieve vrede, voor goed werk'*. Niemand die daar trots op is, maar het speelt wel. Er is angst om uit de (familie)boot te vallen, en angst om *'door de mand te vallen'*. En er zijn kennelijk ook niet al te ingewikkelde manieren om daar aan te ontkomen *'je komt hier makkelijker weg met een mooi verhaal, met window dressing, dan dat je zegt dat je iets moeilijk vindt'*. Je legt ook niet echt eer in met de vraag om hulp: *'ik was begonnen als teamchef en ik vroeg in het DMT of iemand es met me mee wilde denken over een bepaald probleem. Later hoorde ik dat er buiten de vergadering over was gesproken; of ik wel op mijn taak berekend was. Nou dan leer je het wel af. In ons DMT heeft niemand ergens moeite mee ... ja, ja ...'* Het doorbreken van deze 'organisatorische stilte' is een belangrijke opgave voor wie op een zinvolle manier de operationele betrokkenheid wil vergroten.

Bibliografie

- ALVESSON, M. (2011). *Interpreting Interviews*. Londen: Sage.
- BEAL, C. (2001). Thank God for police culture. *Police Journal Online*, 82(12).
- BEEREPOOT, A., DOORNBOS, A., HOEK, A. v., LAAT, M. D., PRIOR, F., SLUMP, G. J. & WALVAREN, G. (2007). *Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?* Den Haag: Elsevier Overheid.
- BROWN, J. S. (2005). *Storytelling in organizations*. Londen: Routledge.
- CHAN, J. (1996). Changing police culture. *British Journal of Criminology*, 36(1), 109-134.
- COCKCROFT, T. (2013). *Police culture. Themes and concepts*. Londen: Routledge.
- CRANK, J. (2004). *Understanding Police Culture* (2 ed.). New York: Anderson Publishing Co.

- HOOGENBOOM, A. B. [http://www. websitevoordepolitie. nl/nieuws/gradaties-van-loyaliteit-en-leiderschap-1438. html](http://www.websitevoordepolitie.nl/nieuws/gradaties-van-loyaliteit-en-leiderschap-1438.html)
- LAKOFF, G. & JOHNSON, M. (2008). *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago press.
- MARTIN, J. (2002). *Organizational Culture. Mapping the terrain*. Thousands Oaks: Sage.
- NAP, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk. Een proeve van normatieve professionalisering*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij.
- POOLE, E. D. & REGOLI, R. (1979). Measurement of police cynicism: A factor scaling approach. *Journal of Criminal Justice*, 7(1), 37-51.
- PRAGT, E. (2012). De 'iedereen moet alles kunnen' cultuur. In S. DE KIMPE (Ed.), *Professionalisering en Socialisatie. Cahier Politiestudies*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu, 153-170.
- REINER, R. (2010). *The politics of the police*. London.
- REUSS-IANNI, E. & REUSS-IANNI, F. (1983). *Street cops and management cops: the two cultures of policing*. New Brunswick: Transaction.
- ROTH, G. & KLEINER, A. (1998). Developing Organizational Memory Through Learning Histories. *Organizational dynamic*, 27(2), 43-60.
- SACKMANN, S. (2001). Cultural complexity in organizations: the value and limitations of qualitative methodology and approaches. *The international handbook of organizational culture and climate*, 143-163.
- VAN HULST, M. J. (2013). *Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen*. Amsterdam: Reed Business.

‘Een visie voor de politie in 2025’

Stuurgroep opteert voor netwerkende politie

Bespreking van Stuurgroep Visieontwikkeling (2014)¹. *Een Visie voor de Politie in 2025*. Brussel.

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-2, nr. 31
p. 177-190
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0645-2



Dominique Van Ryckeghem, Willy Bruggeman, Marleen Easton & Paul Ponsaers,
in naam van de stuurgroep

Op 30 juni 2009 werd het evaluatierapport van de federale politieraad ‘10 jaar politiehervorming’ voorgesteld aan het Parlement.² Het rapport vermeldde: *‘Er ontbreekt een toekomstgerichte door de overheid gedragen lange termijn politievisie die de actuele plannen (NVP en ZVP) overstijgt en die als kapstok zou kunnen dienen voor alle toekomstige initiatieven. Bovendien moet de politie mee veranderen met de samenleving. Daarom is anticiperend en toekomstgericht denken noodzakelijk. Basis voor een langetermijnvisie is het concept ‘excellente politiezorg’.*’

Eind 2009 werd door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Guido De Padt (Open VLD) een stuurgroep ingesteld die zich zou bezighouden met het uitwerken van een dergelijke langetermijnvisie.³ De stuurgroep ging aan het werk. Naderhand waren het respectievelijk minister Annemie Turtelboom (Open VLD) en vanaf 2011 Joëlle Milquet (CDH) die het mandaat van de stuurgroep voortzetten. Vandaag is de stuurgroep klaar met haar rapport, aan de vooravond van de verkiezingen. Gezien haar samenstelling is het een document geworden met eerder een visie ‘voor de politie’ en niet ‘van de politie’.

De stuurgroep gaat uit van een aantal uitgangspunten die dienen gecontinueerd, met name: de geïntegreerde structuur op twee niveaus, de gemeenschapsgerichte politiezorg als werkingsfilosofie en drie essentiële rollen van de politie in de samenleving (politie als handhaver, dienstverlener en beroepsgroep). Met deze uitgangspunten in het achterhoofd is uiteindelijk een toekomstvisie tot stand gekomen aan de hand van een

¹ Leden waren: Dirk Allaerts, Alain Barbier, Willy Bruggeman (voorzitter), Mark Crispel, Lode De Witte, Marleen Easton, André Lemaitre, Kim Loyens, Jeroen Maesschalck, Ann Massei, Thierry Maurer, Paul Ponsaers, Marcel Simonis, Marc Van Den Broeck, Dominique Van Ryckeghem, Hans Wanderstein. Dominique Van Ryckeghem verzorgde de eindredactie van het rapport.

² Bruggeman, W., Devroe, E. & Easton, M. (eds.) *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*. Panopticon Libri n°4, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

³ De eerste vergadering vond plaats op 18 december 2009.

methodologie voor scenario-ontwikkeling. Met behulp van strategische scenario's kan men mogelijke toekomsten doorleven en onzekerheden bespreekbaar maken. Er ontstaat een verbeterd inzicht in de mogelijke gevolgen van beslissingen. In de toekomstvisie voor de Belgische politie heeft de stuurgroep de optie van een 'meer' netwerkend politiemodel naar voor geschoven. Geen enkel model is echter alleen zaligmakend. Daarom zijn ook elementen uit andere modellen zoals onder meer het bureaucratische, marktgedreven en relativerende model in de toekomstvisie 2025 geïntegreerd. De optie voor een 'meer' netwerkende politie moet gezien worden in het licht van de uitdagingen die zich aanbieden.

In 2025 heeft de 'glocalisation' van de samenleving zich verder doorgezet. Op het gebied van veiligheid worden de fenomenen internationaler en hebben ook de oplossingen dikwijls een internationale basis. Maar de gevolgen of de effecten zijn voelbaar tot op het lokale niveau, vandaar het groeiend belang van lokale overheden voor het organiseren van het concrete 'samen leven'. Zij zijn de eersten die geconfronteerd worden met een diversiteit aan (kritische) burgers die een dienstverlening en politiezorg op maat verwachten. Dit gebeurt in een omgeving waarin alsmaar meer spelers met elkaar in concurrentie gaan op het veiligheidsterrein. Reken daarbij de invloed van technologisering en 'virtualisering' en het wordt duidelijk dat ook de politie voor heel wat uitdagingen komt te staan.

In deze context is het beleid meer dan ooit de uiting van een langetermijnvisie over veiligheids- en politiezorg en het product van een breed overleg. Het beleid is bijgevolg innovatief en kiest resoluut voor een internationale oriëntatie. Het brede overleg refereert zowel aan verschillende bestuursniveaus als beleidsdomeinen.

De politieorganisatie die het beleid uitvoert, ziet zich alvast geconfronteerd met een snel veranderende omgeving en heeft daarom baat bij algemeen regulerende en essentiële kaders en minder bij heel gedetailleerde regelgeving. Ze gaat maximaal uit van haar generalistische taakstelling en stelt zich vanuit dat oogpunt flexibel op. Ze leert schakelen tussen de verschillende niveaus van beleid en/of bestuur. In de lokale politiediensten vloeien de functionaliteiten in elkaar over en zijn ze maximaal afgesteld op de doelstellingen. De federale politie maakt in toenemende mate komaf met het onderscheid tussen gerechtelijke en bestuurlijke politie in haar organisatiestructuur. De politie participeert als vanzelfsprekend in diverse fora en netwerken.

Op technologisch vlak integreren de politiediensten enkel nog die technologie die in overeenstemming is met de algemeen regulerende kaders maar zonder dat ze telkens in een specifieke wetgeving wordt gegoten. Het alternatief is een divers en evenwichtig samengesteld overlegorgaan dat beslist over de opportuniteit van bepaalde technologische toepassingen. Dergelijk orgaan kan zich laten bijstaan door een sterk gespecialiseerde 'research & development'-cel die zich op zijn beurt richt op de operationaliteit of de bruikbaarheid van deze oplossingen.

In 2025 neemt de politie een informatiepositie in die niet meer gebaseerd is op het 'informatie is macht'-adagio maar op de bijdrage aan een 'collaborative intelligence' met het oog op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Hiervoor heeft de politie gekozen voor een informatieconcept dat vooral horizontaal en netwerkend is ingericht

zodat informatie kan circuleren en gedeeld worden, uiteraard met respect voor privacy. Informatie wordt bij de mensen op het terrein gehaald maar ook naar hen toe gebracht.

Evaluatie en verantwoording maken deel uit van de bedrijfscultuur en hebben zowel een individuele als een collectieve insteek. Externe controle is een aanvulling op de interne verantwoordingssystemen. Het toezicht op de politiediensten is een echt democratisch toezicht waaraan verschillende geledingen van de maatschappij hun bijdrage leveren.

Het ‘human resources management’ bereidt zich voor op een fundamentele transitie waarbij psychologische, sociologische, ecologische en strategische invalshoeken met elkaar verweven worden. Autonomie en zelfsturing, zelfsturende teams, leeftijdsbewust handelen, competentie- en talentmanagement, platte structuren en flexibele designs, ruimte voor structuurzoekers en creatievelingen en duurzame systemen zijn de ‘buzz words’ in een toekomstig HR-beleid. Dit beleid schenkt ook grote aandacht aan integriteit en ethisch leiderschap.

De stuurgroep meent dat een ‘meer’ netwerkende politie deze uitdagingen aankan. Zo’n netwerkend politiemodel impliceert een herwaardering van een generalistische taakstelling voor de politie en een voorkeur voor regulerende, eerder dan gedetailleerde, regelgeving als kader. Uitzondering betreft specifieke materies waar dit in het kader van de rechtszekerheid nodig blijft, iets wat moet behouden blijven uit het bureaucratische model.

Binnen die generalistische taakstelling is de politie uitvoerder van het veiligheidsbeleid dat op politiek niveau wordt beslist en dat het resultaat is van een breed overleg. Als flexibele organisatie moet de politie kunnen schakelen tussen de verschillende beleidsniveaus en intern tussen de verschillende, maar op elkaar afgestemde, functionaliteiten. Als maatschappelijke ‘actor’ beweegt de politie zich als bijna vanzelfsprekend in diverse overlegfora en netwerken.

Toch mag de ‘eensgezindheid’ over de verschillende niveaus, groepen en functionaliteiten heen ook niet té sterk worden. De stuurgroep pleit voor een netwerkgerichte politie, maar zeker niet voor een alles verstikkende consensus. Immers, elke actor, zowel binnen het veiligheidsbeleid als over beleidsdomeinen heen, heeft zijn eigen perspectief dat bepaald is door zijn eigen rol in het systeem. Dit leidt onvermijdelijk tot spanningen en inconsistenties tussen die actoren. Eerder dan die spanningen te willen toedekken is het wenselijk dat ze benoemd worden en dat elke actor vanuit zijn eigen perspectief meedenkt en -werkt aan gezamenlijke oplossingen. Ook individuele of dissidente meningen – altijd aanwezig in een marktgedreven model – en dus onderlinge diversiteit moeten mogelijk blijven en permanent gehonoreerd worden als input voor een grondig debat.

Reëel partnerschap zal ook nodig zijn om als politie de technologische uitdagingen aan te gaan of een belangrijke speler te blijven op de informatiemarkt. Voor wat het laatste betreft, moet er gekozen worden voor een informatieconcept dat vooral horizontaal en netwerkend is ingericht. Bijsturing vanuit het bureaucratische model, bijvoorbeeld voor wat privacybescherming betreft, zal evenwel noodzakelijk blijven. Belangrijk is ook om, in navolging van het relativerende model, een pragmatische en realistische houding aan te houden in het geval van nieuwe hypes inzake technologie, informatie of ICT.

Diezelfde ‘netwerkende’ elementen, gecombineerd met bijsturingen vanuit de andere modellen, kunnen we toepassen op het internationale niveau, bijvoorbeeld het internationale beleid als product van een breed overleg, maar waaraan België met een eigen visie bijdraagt. Op eenzelfde manier zou de politie ook partner moeten zijn bij de implementatie van de internationale regelgeving of voor de participatie in projecten. Het internationale niveau in de politie wordt vandaag nog onderschat maar moet vooral de aansluiting vinden met het lokale niveau, dat evenzeer in belang zal blijven toenemen.

Instappen in het netwerkende ‘scenario’ betekent dat de verantwoording van en de controle op de politie verder gaan dan conformiteit met de heersende wet- en regelgeving. Indien de politie een actor en zelfs een orgaan is in de samenleving die zich als belangrijke partner beweegt op diverse fora, dan is democratisch toezicht vanuit de diverse geledingen van de maatschappij een noodzaak. Principes als gelijkberechtiging of de bescherming van minderheden zijn de eerste zaken waarop moet toegekeken worden.

De stuurgroep gelooft dat een strategisch scenario waarin een duidelijk accent ligt op een netwerkende politie maar waarin ook elementen uit een bureaucratische, relativerende en marktgedreven politie in verwerkt zijn, de beste manier is om de politieorganisatie voor te bereiden op de samenleving van morgen. Dat is een samenleving die sterk geglobaliseerd is maar waar ook de stadsregio's aan belang winnen, die een groeiend aantal spelers op de veiligheidsmarkt telt en waarin individuele en mondige burgers (nog) aanwezig zijn maar opgaan in een steeds grotere diversiteit.

Via deze toekomstvisie met als horizon 2025, wil de stuurgroep maatschappelijke actoren uit alle hoeken en van alle gezindten uitnodigen tot een verder debat over de toekomst van de politie in België. De stuurgroep is van mening dat het de moeite loont om op regelmatige basis over een toekomstvisie voor de politie na te denken. De politie is immers een belangrijk instituut in de samenleving en een toekomstvisie maakt het mogelijk te anticiperen op trends. Daarnaast hopen de leden dat vooral de beleidsverantwoordelijken zich over de visie zullen uitspreken dan wel ze aanwenden om tot concrete besluitvorming te komen.

Auteursrichtlijnen Cahiers Politiestudies

Dit is een korte versie van de auteursrichtlijnen voor de Cahiers Politiestudies. **De uitgebreide versie bevindt zich op <http://www.sva.ugent.be/home.php?content=home&sub=CPS>.** Gelieve voor vragen over opmaak en verwijzingsregels van een artikel die niet in deze samenvatting worden behandeld dus eerst de uitgebreide auteursrichtlijnen te raadplegen.

Omvang bijdrage: Minimum 10 A4 pagina's (4000 woorden, 28.000 tekens spaties inclusief) in lettertype Times New Roman 12pt (voetnoten in Times New Roman 9), interlinie 1. Het "gemiddelde" maximum ligt op 15 pagina's, maar dit kan ook meer zijn als het om een onderzoeksrapport en/of naslagwerk gaat.

Abstract: Maximum 150 woorden, als samenvatting van uw bijdrage. Dit plaatst u rechtstreeks onder de titel, cursief; zonder de titel 'abstract' erboven te plaatsen.

Opmaak:

- Laat opmaak (tabs, pagina-eindes, etc.) zoveel mogelijk achterwege; de tekst en de voetnoten moeten uitgelijnd zijn.
- Een titel van een boek, artikel of wet doorheen de tekst wordt *cursief* weergegeven.
- Titels:
 - Titels worden numeriek (1., 2., 2.1; 2.2.; 2.2.1) genummerd, niet met letters (a, b, c, iv, xii);
 - Alle titels moeten aan de *kantlijn* staan (niet inspringen);
 - Titels worden in Times New Roman 12 en **vet** weergegeven (ook de hoofdtitel van de bijdrage);
 - Titels worden door een witregel van de tekst en van elkaar gescheiden;
 - Er wordt na een titel nooit een punt geplaatst en nooit een dubbel punt;
 - Er worden *geen* voetnoten in titels geplaatst, dit kan wel in de doorlopende tekst.
- Vermijdt **afkortingen** zoveel mogelijk want ze belemmeren de leesbaarheid. Schrijf afkortingen de eerste keer voluit met afkorting tussen haakjes.
- In een **opsomming** worden de onderdelen telkens afgesloten met puntkomma (;) en met een punt aan het einde (.). Het te gebruiken opsommingsteken is een **en** dit mag inspringen;
- Een **citaat** wordt tussen dubbele aanhalingstekens gezet en cursief weergegeven. Een citaat van meer dan 40 woorden wordt in een aparte alinea gezet (cursief, geen aanhalingstekens);
- Aanvullende informatie (verduidelijking, verwijzing naar wettekst) gebeurt in **voetnoot**. De verwijzing in de tekst naar de voetnoot gebeurt voor het laatste letterteken van de tekst, zin of zinsnede waarop ze betrekking heeft: bv. *het dossier² werd afgesloten²*. Het punt volgt dus na de voetnoot, niet ervoor.

Verwijzingen:

- **Verwijzingen in de tekst**
 - De verwijzingen moeten *in de tekst* via het APA-systeem (*author/date-methode*) worden weergegeven (Peeters, 2008). Er wordt dus niet met verwijzingen in voetnoot of eindnoten gewerkt.
 - Bij een citaat of specifieke verwijzingen wordt de exacte pagina of het hoofdstuk toegevoegd aan de verwijzing (Ponsaers, 2008, p.56) of (Ponsaers, 2008, H.)

- Een verwijzing met twee auteurs: (Van Galen & Hogenaar, 1994)
- Een verwijzing met meer dan twee auteurs: eerste vermelding (Zimmerman, Brown, Evans & Cohen, 1987) en volgende vermeldingen (Zimmerman et al., 1987).
- Werken van dezelfde auteur(s) worden chronologisch vermeld
- Werken van verschillende auteurs worden alfabetisch gerangschikt.
- Meerdere publicaties van dezelfde auteur uit hetzelfde jaar, worden met kleine letters (2000a, 2000b) aangeduid, ook in de bibliografie.
- Bij 6 of meer auteurs is dit steeds in korte versie (Brown et al., 1985).
- **Bibliografie:**
 - Achteraan wordt een volledige literatuurlijst opgenomen. Dit krijgt de titel ‘Bibliografie’:
 - In deze lijst moeten de referenties alfabetisch gerangschikt worden op eerste auteur.
 - Let op: de afkorting van de voornaam wordt afgesloten met een punt, dan het jaartal tussen haakjes en dan terug een punt.
- **Boeken:**

Vandeputte, R. (1986). *Verbindenissen en overeenkomsten in kort bestek*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 119 p.
- **Tijdschriften:**

Raaymakers, Q. W., Van Hoof, J. T .C., en Ter Bogt, T. F. M. (2001). “Intolerantie; typerend voor jongeren?”, *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, 49-61.
- **Verzamelwerk:**

Taeymans, M. (ed.), (2003). *Defederalisering van Justitie*, Brussel, Larcier, 142 p.
- **Bijdrage in verzamelwerk**

Ponsaers, P. (2000). “Lokeren, criminaliteit en onveiligheid: is er reden tot paniek?”, in Lippens, R. (Ed.), *Voorbij de nulloptie, Beschouwingen over nultolerantie en lokale (on)veiligheid*, (pp. 38-53). Brussel: Imavo vzw. .

Voor Endnote gebruikers: de Endnote-stijl (.ens) is te verkrijgen bij de assistent-editors (cahierspolitiestudies@gmail.com).

Als auteur voor de Cahiers Politiestudies wordt u gevraagd het volgende aan te leveren:

- **Eerste versie van uw tekst** (voor review) – te bezorgen aan **de gasteditor:**
 - Uw tekst, geanonimiseerd;
 - De bijgevoegde ingevulde auteursfiche;
 - De abstract van uw tekst (150 woorden)
- **Definitieve versie van uw tekst** (na review) – te bezorgen aan **assistent editors** (cahierspolitiestudies@gmail.com):
 - Uw definitieve tekst
 - De grafieken, tabellen en figuren bij uw tekst dienen in een afzonderlijk document te worden aangeleverd en moeten in grijswaarden worden weergegeven.
 - De abstract van uw tekst (indien het herwerkt is)
 - Verplichte feedback t.a.v. de integrated review omtrent wat (niet) werd gewijzigd (bv. d.m.v. track changes in de integrated review)

Voorbeeld aanbevolen citeerwijze:

Van Sluis, A., & Cachet, L. (2013). Op zoek naar een optimale schaal. De moeizame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, G. Meershoek (eds.), *Schaalveranderingen. Cahiers Politiestudies nr. 26* (p. 13-32). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2012

Cahier 22: Professionalisering en socialisatie

Gast-editoren: Sofie de Kimpe, Lodewijk Gunther Moor, Frits Vlek & Piet van Reenen

Opleiding speelt een belangrijke rol in de professionalisering en de socialisatie van het politieberoep. Naast het aanleren van de kennis, vaardigheden en attitudes om het politieberoep uit te oefenen, doet er zich tijdens de opleiding ook een interactieproces voor waarbij de nieuwkomers in het beroep culturele elementen (waarden, normen, denkbeelden, etc.) absorberen. Met andere woorden, bij iedere opleiding vindt er evenzeer een transfer plaats van competenties en kennis, als van cultuur. Cahier 22 wenst inzicht te geven in beide opleidingsfuncties. Daarbij wordt de vaststelling dat er in de politieorganisatie vooral wordt gezocht naar methoden om de eerste opleidingsfunctie te optimaliseren, geproblematiseerd. Weinigen stellen zich echter de vraag hoe de – door de literatuur fel bekritiseerde – socialisatiefunctie van de politieopleiding verbeterd kan worden. Met de blik op de toekomst wil dit Cahier zich dan ook richten op hoe de politieopleiding van morgen een motor van verandering kan vormen voor de politieorganisatie?

Cahier 23: Geweld en politie

Gast-editoren: Gerwinde Vynckier, Willem De Haan, Otto Adang & Franky Goossens

Algemeen wordt gesteld dat de samenleving agressiever en gewelddadiger wordt. Afnemende tolerantie en verdraagzaamheid, individualisering, ‘korte lontjes’, maar ook alcohol en drugs zijn veronderstelde oorzaken. Naast burgers in het algemeen zijn juist functionarissen die in de publieke ruimte optreden (ambulancepersoneel, brandweerlieden, toezichthouders, bus/trambestuurders, maar zeker ook de politie) stelselmatig voorwerp en slachtoffer van agressie en geweld. Ernstige geweldsincidenten die zich het afgelopen jaar voordeden, voeden de discussie over de oorzaken van de geweldstoename in de maatschappij en doen vragen rijzen bij het optreden van politie. Is zij nog wel opgewassen tegen dat geweld? Dit Cahier brengt meningen en visies bij elkaar over beide aspecten.

Cahier 24: Integriteit en deontologie

Gast-editoren: Annelies De Schrijver, Patrick Van Parys, Emile Kolthoff, Karin Lasthuizen & Elke Devroe

In dit Cahier worden verschillende aspecten behandeld over het ‘fair’ handelen van politiemensen. ‘Fairhandelen’ betekent zowel handelen ten opzichte van de burger als ten opzichte van de werkgever (overheden). Deontologie is eigen aan ieder beroep, en werkt zoveel als mogelijk zelfregulerend. Deontologie is een hulpmiddel, een leidraad om politiemensen te helpen de juiste keuzes te maken wanneer zij te maken hebben met moeilijke dilemma’s. Deontologie is een instrument dat kan helpen bij deze

dilemma's, terwijl 'integriteit' zich dieper in de persoonlijkheid situeert. Dit is bij uitstek één van de elementen die men bij de selectieproeven zou kunnen meten. Beide hoger vernoemde aspecten raken aan het geladen begrip: 'normvervaging'. In dit Cahier zal het thema vanuit deze verschillende invalshoeken bestudeerd worden.

Cahier 25: Tides and current in police theories

Gast-editoren: Elke Devroe, Paul Ponsaers, Lodewijk Gunther Moor, Jack Greene, Layla Skinns, Lieselot Bisschop, Antoinette Verhage & Matthew Bacon

In this volume of the Journal of Police Studies, authors are invited to reflect on the substance of theoretical developments concerning police. The volume will be focused on a paper from Jack R.Green, called *The Tides and Currents, Eddies and Whirlpools and Riptides of Modern Policing: Connecting Thoughts*. The paper was the outcome of a seminar organized at Ghent University in the framework of the working group on policing of the European Society of Criminology (ESC), held in September 2010. The contribution of Greene is referring to original backgroundpapers which were published earlier. With this volume, we want to push the analysis further, starting from the observations Jack Greene makes in his provocative roundup.

Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2013

Cahier 26: Schaalveranderingen

Gast-editoren: Elke Devroe, Paul Ponsaers, Marleen Easton, Lex Cachet & Guus Meershoek

Beleidsmatig duikt de roep om schaalverandering in het politie- en het justitiedomein te pas en te onpas de kop op. In België wordt gedacht aan een vermindering van het aantal gerechtelijke arrondissementen van 27 naar 11, waardoor deze zouden samenvallen met de bestuurskundige indeling van de provincies. Hierdoor zou het parket efficiënter en vooral kostenbesparender moeten gaan werken. De inkapseling van kleine zones in grotere politiezones, en een algemene drastische beperking van het aantal politiezones, zou economische schaalvoordelen kunnen realiseren en concurrentiële diensten kunnen uitschakelen. In Nederland stelt het wetsvoorstel politiehervorming een opschaling voor van politie, waardoor kleine regio's en steundiensten worden opgeslorpt in grotere gehelen, en de gezagsrelaties wijzigen. De ratio achter deze bewegingen is meestal het spreiden van kosten, het vergroten van netwerking tussen diensten en het ontsluiten van informatiestromen. Dit Cahier onderzoekt de huidige tendenzen inzake schaalveranderingen in het politie- en justitiedomein, gaat op zoek naar de voor- en nadelen en gaat een discussie aan over de wenselijkheid en/of haalbaarheid ervan.

Cahier 27: Mensenrechten en politie

Gast-editoren: Jannie Noppe, Veerle Pashley, Paul de Hert & Wim Huisman

De relatie tussen mensenrechten en politie wordt steeds belangrijker en actueler. Mensenrechten in de breedste betekenis van het woord omvat al die rechten waar burgers aanspraak op kunnen maken, zoals bescherming van de persoonlijke levenssfeer en privacy. De politie heeft hierdoor een ambivalente rol. Enerzijds is zij een beschermer van mensenrechten. Anderzijds kan zij vanuit haar gelegitimeerde machtspositie handelingen toepassen die balanceren op de dunne grens tussen mensenrechtenschendingen en mensenrechtenvrijwaringen. Deze grens is allerm minst eenvoudig te trekken en de vraag dringt zich op in welke mate de politie in onze samenleving hiermee om kan gaan. In dit Cahier wordt –naast de relatie tussen mensenrechten en politie– ook de concrete praktijk van Salduz bestudeerd en de toepassing van dit arrest in België en Nederland. Enkele concrete praktijkvoorbeelden komen hierbij aan bod.

Cahier 28: Vernieuwing in de opsporing

Gast-editoren: Paul Ponsaers, Jan Terpstra, Christianne De Poot, Marc Bockstaele & Lodewijk Gunther Moor

De afgelopen vijftien jaar werden gekenmerkt door nieuwe ontwikkelingen in het politieke opsporingsbeleid. Deze zijn deels te wijten aan nieuwe criminaliteitsvormen en deels aan organisatorische wijzigingen in het politiebesteding. Bijkomende vernieuwingen in de opsporingstechnieken (onder meer in de forensische sfeer), in de beschikbare

opsporingsbevoegdheden (BOB-wetgeving, BOM methoden), in de professionele capaciteit door de intrede van nieuwe beroepsgroepen (recherchekundigen, criminaliteitsanalysten, forensisch specialisten), in de kwaliteitszorg en in de sturing en verantwoording van de opsporing. De opsporingsfunctie is voorwerp van veel discussie en kritiek. In dit Cahier wordt op al deze ontwikkelingen ingegaan en worden de onderliggende overwegingen daarbij bestudeerd. Tevens wordt de vraag gesteld wat er van die vernieuwingen in de praktijk terecht kwam en welke effecten (bedoelde en onbedoelde) zij met zich mee brachten.

Cahier 29: Illegale en informele economie

Gast-editoren: Dominique Boels, Lieselot Bisschop, Edward Kleemans & Kees Van der Vijver

Economische activiteiten kunnen op een continuüm van legaal/formeel, over informeel tot illegaal worden gesitueerd. In onze hedendaagse samenleving is de manifestatie van economische activiteiten op dit continuüm een maatschappelijke realiteit en dit in diverse sectoren. Dit Cahier verschaft inzicht in dit continuüm van legaliteit, informaliteit en illegaliteit. In theoretische, empirische en praktijkgerichte bijdragen komen de fenomenen informele en illegale economie aan bod. Nagegaan wordt waar deze verschillende economische activiteiten mogelijk raakvlakken hebben met (georganiseerde) criminaliteit. Op welke manieren komen diverse actoren in de veiligheidsketen in aanraking met informele en illegale economische activiteiten en hoe gaan ze ermee om? Dit Cahier verduidelijkt de theoretische concepten formele, informele en illegale economie en toont aan dat het onderscheid tussen deze begrippen in praktijk niet steeds even duidelijk is, omdat de diverse vormen van economische activiteiten op een dunne grens tussen illegaal, crimineel, informeel en legaal te vinden zijn.

Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2014

Cahier 30 : Politie en haar maatschappelijke partners

Gast-editoren: Paul Ponsaers, Wim D'Haese, Marnix Eysink Smeets & Sjaak Khonraad

Dit Cahier behandelt die sectoren waar de politie niet de centrale regierol neemt, maar wel als partner functioneert in een breder veld. Het gaat hierbij om actoren uit de niet-commerciële private sector of andere publieke rechtshandhavers, zoals drugs-hulpverlening, actoren uit de preventiesector, stedelijke (lokale) en gewestelijke beleidssectoren zoals sociale huisvesting (huisjesmelkerij, mensenhandel), tewerkstelling (zwartwerk, illegale migratie) en anderen. Kortom, dit Cahier behandelt integrale veiligheid in de breedste betekenis van het woord.

Cahier 31: Het gezag van de politie

Gast-editoren: Lodewijk Gunther Moor, Paul Ponsaers, Marsha de Vries & Marleen Easton

Dit Cahier gaat dieper in op het gezag dat politie en andere functionarissen in de publieke ruimte dagelijks ervaren op de werkvloer. De visie dat het gezag van de politie tanende is, en dat er iets aan de hand is met de politieke weerbaarheid wordt breed gedeeld. Dit Cahier zoekt naar antwoorden op de vragen 'Is er iets met het gezag van de politie aan de hand?' 'Zijn er verschillen tussen België en Nederland?' In dit Cahier blikken we terug op het in 2000 door de SMVP gepubliceerde bundel over het gezag van de politie. Op basis van empirische onderzoeksresultaten kan na veertien jaar aan de hand van gefundeerd wetenschappelijk onderzoek over dit thema worden nagedacht.

Cahier 32: Democratische politie

Gast-editoren: Maarten Dewael, Bas van Stokkom, Timo Kansil & Henri Berckmoes

In dit Cahier vormt de publicatie van Peter Manning's werk 'Democratic policing' de basis. Vragen als 'Gaat de politie om een faire wijze met burgers om?' 'Staat de politie open voor klachten van burgers?' 'Gebruikt de politie indien noodzakelijk ten opzichte van iedereen dezelfde mate van dwang?' 'Ondervinden sommige burgers meer dwang dan andere burgers?' 'Handelt de politie fair bij het aannemen van personeel, interne evaluaties, promotie, demotie, transfers en disciplinaire straffen van personeel?' 'Is de politie competitief in een omgeving van particuliere politie, burgerwachten, zeldfredzame burgers?' en tenslotte 'Stelt de politie zich verantwoordelijk voor individuele en collectieve acties van haar personeel?' vinden in dit Cahier een antwoord.

Cahier 33: De toekomst van de politie

Gast-editoren: Elke Devroe, Wim Hardyns, Kees van der Vijver & Auke van Dijk

Onze huidige en toekomstige samenleving staat voor heel wat nieuwe maatschappelijke uitdagingen. We denken hierbij aan de vergrijzing van de samenleving, de ontgroening en verkleuring, de evoluties in stadsontwikkeling, nieuw samengestelde gezinnen, horizontalisering (ook in gezagverhoudingen) en medialisering (groei en impact van sociale media) en andere evoluties. In dit Cahier wordt bestudeerd wat het effect van deze ontwikkelingen op de inhoud en de organisatie van het toekomstig politiewerk kan zijn. Vragen als ‘Worden nieuwe en andere eisen gesteld aan agenten op het vlak van noodzakelijke kennis, nieuwe vaardigheden, attitudes, toekomstige competenties?’ ‘Is er nood aan een hernieuwde visie op politie, niet alleen intern maar ook in relatie tot partners op het vlak van de veiligheidszorg?’ vinden in dit Cahier een antwoord.

2e proef Maklu

Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2015

Cahier 34: Jongeren en politie

Gast-editoren: Sofie De Kimpe, Els Dumortier, Henk Ferwerda & Jaap Noorda

In dit themanummer staat de relatie tussen jongeren en politie centraal. Het doel van dit Cahier is inzicht verwerven in de interactie tussen politie en minderjarigen. Hoe kijkt politie naar jongeren? Welke visie hanteert de politie in haar dagelijks functioneren en haar gerechtelijk en bestuurlijk politiewerk? In dit cahier bekijken we in eerste instantie de relatie tussen politie en jongeren vanuit een tweetal invalshoeken, twee criminologische visies die politie ten aanzien van jongeren kan hanteren en die worden afgetoetst aan de politionele praktijk. Een eerste visie betreft de rechten van het kind. De vraag stelt zich op welke wijze politie het kinderrechtenperspectief benadert. Hoe worden kinderrechten geïntegreerd in de politiewerking, maar evenzeer in de professionalisering van politiewerk (opleiding bv.)? Een tweede visie betreft de wijze waarop de visie op het jeugdbeschermingsrecht wordt geoperationaliseerd in de politionele praktijk. Welk kindsbeeld hanteert de politie over slachtoffer versus daders? Politieke praktijken worden getoetst aan de discoursen die leven binnen de jeugdbescherming. Het Cahier wenst in het bijzonder te onderzoeken hoe beide visies (of één van beide) toegepast worden in onder meer het verhoor van minderjarigen, de handhaving van openbare orde (de publieke ruimte in het bijzonder), de slachtofferbegeleiding, de rechtsbijstand, enz. Het Cahier zoomt in op resultaten uit Europees onderzoek ter zake. Ook gaat het Cahier in op de relatie tussen de politie en de jongeren in de stad.

Cahier 35: Ethnic profiling en interne diversiteit bij de politie

Gast-editoren: Lodewijk Gunther Moor, Janine Janssen, Marleen Easton & Antoinette Verhage

De praktijk van ethnic profiling vindt alsmaar verder uitbreiding. Nu Amnesty International en de Nederlandse Nationale Ombudsman zich over deze praktijk hebben uitgesproken is het tijd om er in dit Cahier wat uitvoeriger aandacht aan te wijden. Intussen is er nieuw wetenschappelijk onderzoek beschikbaar hieromtrent, dat het Cahier graag onder de aandacht wenst te brengen. Ondertussen groeit echter ook de aandacht voor de achtergrond van politiemensen zelf, in de schoot van de politieorganisatie. In welke mate draagt interne diversiteit, niet enkel inzake etnische achtergrond, maar ook inzake leeftijd, gender en seksuele geaardheid, bij tot een betere verhouding met de burger?

Cahier 36: Outsourcing Policing en interne diversiteit bij de politie

Gast-editoren: Paul Ponsaers, Eddy De Raedt, Luuk Wondergem & Bob Hoogenboom

Dit Cahier stelt de vraag centraal in welke mate politieactiviteiten al dan niet kunnen ge-outsourced worden. De vraag dringt zich op wat burgers hiervan mogen verwachten. Hoe maakt de overheid haar regierol waar, gegeven haar verantwoordelijkheid voor veiligheid? De overheid en de politie hebben een grote rol onder meer bij het bewaken en beveiligen van personen en objecten. Diverse instanties werden opgericht naar aanleiding van de aanslagen op de twin towers op 11/9/2001 en private partners worden in toenemende mate betrokken hierbij. Ook op het vlak van evenementenbeveiliging, crisisbeheersing en rampenbestrijding doen zich samenwerkingsverbanden met private partners meer en meer voor. Tot op welke hoogte heeft de politie nog zicht op zaken en kan zij haar regierol waar maken?

Cahier 37: Accountability en controle

Gast-editoren: Jan Terpstra, Alain Duchâtelet, Dominique Van Ryckeghem & Peter Versteegh

Wellicht is accountability één van de kernproblemen van de politieorganisatie. Verantwoording is een absolute noodzaak voor een democratische politie. Er is de afgelopen twee decennia veel in geïnvesteerd, helaas in nogal wat gevallen met ongewenste (neven)effecten. In dit themanummer wordt breed gekeken naar dit onderwerp, van performancemanagement tot klachtenprocedure, van burgerspanels of police boards tot de rol van de massamedia of de sociale media. Al deze elementen spelen ongetwijfeld een belangrijke rol in de verantwoording van de politie. Er wordt ook over de Europese grenzen gekeken. Ook het vraagstuk van de interne en externe controle zijn nauw verbonden met dit thema. Hoe onafhankelijk zijn deze vormen van controle? Wat zijn de verschillen tussen België en Nederland? Hoe is de controle op de politie in andere landen geregeld? Hoe verhouden intern en extern toezicht zich ten opzichte van elkaar? Kan het interne toezicht het externe toezicht op de hoogte stellen? Wat is de rol van klokkenluiders hierin? Hoe is het overigens met klokkenluiders binnen de politie gesteld?